



## Une histoire financière de Saint-Etienne : 1790 - 2013

Claude Cretin

### ► To cite this version:

| Claude Cretin. Une histoire financière de Saint-Etienne : 1790 - 2013. 2012. hal-00956387

**HAL Id: hal-00956387**

**<https://hal.science/hal-00956387>**

Submitted on 6 Mar 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Une histoire financière de Saint-Etienne**

**1790 - 2013**

Claude Cretin professeur de géographie urbaine  
Université Jean Monnet Saint-Etienne

Par le même auteur

*Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne. Plaidoyer pour un nouveau pays urbain. 1995*

*Le cours Fauriel, un miroir pour la ville. 1998*

*Histoire d'un hôtel de ville, la maison commune des Stéphanois. 2002*

*A la recherche d'une place perdue, les Ursules à Saint-Etienne. 2012*

## **Première partie : de la Révolution A la seconde guerre mondiale**

### **Les racines de nos finances communales**

#### **Avant-propos**

« C'est à moi d'être vrai, c'est au lecteur d'être juste »

J J Rousseau

Pour ce qui concerne les finances proprement dites j'ai essayé d'abord de fournir au lecteur ou au chercheur une information la plus complète possible, elle est rassemblée dans les nombreux tableaux qui jalonnent le texte. Il en tirera peut être d'autres conclusions que les miennes... c'est un des propos de ce travail. L'autre s'adresse aux Stéphanois curieux de savoir comment, et pourquoi le cas échéant, telle ou telle décision a été prise, ou oubliée, puis enfin financée et comment la ville a été peu à peu aménagée.

Indirectement c'est poser la question de savoir si sur une aussi longue période il existe une continuité ou, du moins, une assez grande fermeté dans les options choisies pour qu'on puisse affirmer l'existence d'un « projet », un projet porté par des générations d'édiles et de Stéphanois. La ville serait le sujet autonome de son histoire. J'ai déjà, à l'occasion d'autres études, répondu à cette question mais jamais la réponse ne m'a paru aussi claire que dans ce domaine des finances et de la gouvernance municipale.

J'ai donc essayé de répondre à la simple question : de quoi disposaient les maires, qu'ont-ils pu ou voulu faire ? Mais les opérations financières d'une aussi longue période ne pouvaient donner lieu à une étude exhaustive qui, au surplus, n'est pas de ma compétence. Je m'en suis tenu aux grandes lignes et n'ai détaillé que celles qui m'ont paru exemplaires des politiques suivies par les municipalités stéphanoises. Aussi il m'a paru préférable de présenter la gestion financière par grandes périodes sans trop m'écarter du découpage chronologique traditionnel et de lier dans chacune d'elles ressources et réalisations.

N'ayant acquis une assez large autonomie financière qu'à la fin de la Restauration et sous Louis-Philippe, autonomie renforcée sous le Second Empire, les municipalités ont d'abord et tout naturellement continué d'agir comme leurs prédécesseurs, c'est-à-dire avec prudence et sans grande ambition, même si certains maires ont fait preuve d'indépendance et de continuité dans l'affirmation du pouvoir municipal. La prodigieuse croissance de la population et l'enrichissement général ont ensuite libéré les énergies, les ambitions... et les projets. A la fin du Second Empire c'est une grande ville qui est née, une ville ouvrière aux ressources désormais assurées quoique parfois chancelantes. Mais ce sont aussi les difficultés inhérentes à ce très rapide développement qui se sont manifestées très tôt et ont entravé continuellement la gestion de la ville jusqu'à 1940.

La coupure extraordinaire intervenue entre 1940 et 1945 est si abrupte que rien n'est comparable entre le XIX<sup>e</sup>, finissant vers 1950, et la période contemporaine. C'est pourquoi je me suis résolu à diviser ce travail en deux parties presque indépendantes car autant les règles et les pratiques jusqu'à 1950 - 60 ont peu évolué depuis leur origine, autant tout s'est renouvelé depuis. Ce sont d'autres sommes qui sont en jeu, d'autres problèmes qu'il faut régler, ce sont d'autres méthodes de travail qui sont apparues. Mais les difficultés sont toujours là, à un tel point que nous sommes bien proche du dépôt de bilan, non pas celui du budget de notre ville mais celui de l'organisation territoriale et financière du pays.

Pour en revenir aux finances proprement dites je n'ignore pas les appréhensions du public à leur égard : domaine rébarbatif, complexe, réservé aux spécialistes. Pourtant... Jusqu'à une très récente période les finances locales sont de fait très simples en leurs principes et leur maniement. Ce n'est que depuis le début des années 1980 que, d'une part, ces finances ont paru échapper à la compréhension du commun des citoyens et que, d'autre part, la nécessité de leur refonte est devenue impérative tant les récents aspects financiers en ont perturbé la gestion. Mais il est possible de contourner l'obstacle...

Enfin il m'a paru indispensable de rappeler les limites du territoire dans lequel ce travail s'inscrit. La petite ville née du nouveau découpage administratif de 1790 n'a évidemment rien à voir avec Saint-Etienne au cœur du XIX<sup>e</sup> siècle ni avec son dernier avatar, l'inclusion dans Saint-Etienne Métropole ainsi que les récentes perspectives ouvertes par la région Rhône-Alpes. J'ai cependant laissé de côté les conditions naturelles du site qui ont souvent contraint les décisions et pesé sur leur financement. Ce dernier aspect de la question est assez secondaire pour que je le réserve à une annexe dont l'utilité n'apparaîtra qu'à ceux qui ne connaissent pas la ville... mais j'encourage quand même les Stéphanois à la lire !

## Une longue expansion territoriale

Saint-Etienne couvre à peine 1,5 km<sup>2</sup> en 1790 puis environ 40 en 1855 pour arriver aux 80 actuels, une croissance qui n'a guère d'équivalent en France. Une lointaine raison tient à l'occupation homogène du terroir montagnard stéphanois par une population clairsemée et installée dans de nombreux hameaux. L'un d'entre eux, le minuscule Saint-Etienne de Furan, le germe de notre ville actuelle, occupait le meilleur site et si nous ne savons que peu de choses de son histoire médiévale nous savons que la paroisse correspondante était immense puisqu'elle s'étendait approximativement de Rochetaillée, Tarentaize et Planfoy à Villars par La Tour, Saint-Priest, l'Etrat. De subdivision en subdivision de cette paroisse on est arrivé au morcellement de 1790. Les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle seront une lente et obstinée reconquête et le mouvement n'est pas fini. Ce n'est étonnant qu'en apparence ; ce sont les mêmes hommes, les mêmes activités, les mêmes intérêts qui en fait unissent ces terroirs. Ce sont des querelles de personnes, d'intérêts, des rivalités entre notables qui en ont freiné la nécessaire réunion ; la question est toujours d'actualité.

ses implications avec la question financière

**Une très ancienne revendication.**

Dès 1790 les échevins stéphanois entendent bien constituer autour de leur minuscule ville une nouvelle entité communale en annexant les parcelles fiscales (bases du recouvrement des impositions) de Montaud, Outre-Furan, Valbenoîte, Furet-La Valette et la Métare. Malheureusement la solution retenue, malgré l'avis favorable du pouvoir central, est celle du maintien des six parcelles sous la forme de six communes de plein exercice.

Il est impossible de délimiter avec exactitude la commune centrale de ses voisines dites *rurales* ou *suburbaines*. L'enchevêtrement dans nombre de cas est inextricable : la place Marengo, élément essentiel d'un futur Saint-Etienne, dépend en partie de Montaud ; à Badouillère une limite qui « paraît (sic) devoir passer par le portail d'entrée de la maison [...] traverse la basse-cour [...] laissant du côté de Montaud la grange et l'écurie ». En 1790 les rues Roannelle, Polignais, Tarentaize sont détachées de Montaud et attribuées à la ville. Selon l'arrêté d'octobre 1794 Outre-Furan et Valbenoîte devraient être annexées mais rien n'est fait. La tentative de 1801 est vouée au même échec, il en va encore de même en 1817 et 18. Enfin l'ordonnance du 27 novembre 1822 officialise un doublement de la ville qui atteint environ 2,6 km<sup>2</sup>, les annexions se faisant surtout aux dépens d'Outre-Furan. On est loin du compte malgré trente ans de manœuvres.

L'hostilité des maires et des notables, dans les communes rurales, est étonnante car pour la plupart leurs propriétés, foncières et immobilières, leurs négoce, leurs établissements artisanaux ou industriels, s'inscrivent indifféremment sur la totalité du futur grand Saint-Etienne. Je ne retiendrai, entre autres innombrables exemples, que celui des Neyron inscrits au cadastre d'Outre-Furan comme rentiers avec 256 ha en propriété, mais qui figurent à Saint-Etienne comme négociants. André-Antoine Neyron sera d'ailleurs maire de Saint-Etienne puis d'Outre-Furan après l'avoir été à Saint-Genest-Lerpt. Leur « multi nationalité » est bien au cœur de leur attitude qui n'est qu'en apparence paradoxale. Stéphanois ils souhaitent l'extension de la ville indispensable à son bon fonctionnement matériel comme économique et à son prestige ; ruraux ils tiennent à protéger leurs activités d'une fiscalité plus pesante. « Du côté des finances municipales nous ne pensons pas qu'il soit très moral pour la ville de Saint-Etienne de vouloir augmenter ses ressources en s'emparant de celles des autres communes. » (« *A Sa Majesté Impériale Napoléon III ... les maires des quatre communes suburbaines de la ville de Saint-Etienne.* » 1853 ). L'impôt des portes et fenêtres ainsi que la patente dépendent pour leurs taux de la taille de la commune de perception ; de même les salaires sont moindres dans les faubourgs au prétexte des avantages procurés par un mode de vie campagnard et au moindre octroi.

Les communes suburbaines firent aussi état d'un argument plus subtil. Elles observèrent que des espaces libres et propres à la construction ne manquaient pas dans le territoire urbain central. Un plan de 1854 va jusqu'à perfidement indiquer que des « terres arables » et des « terres vides » sont proches du centre même de Saint-Etienne. Ce qui n'est certes pas inexact mais ne tient pas compte des difficultés propres à la topographie heurtée de la ville ni de la nécessité d'en éloigner les activités qui porteraient atteinte à la sécurité des immeubles ou, pire, à leur valeur locative, ainsi en va-t-il des houillères. La réplique stéphanoise est visible sur d'autres plans où les vides en question sont couverts par des quadrillages de voiries, là aussi sans se soucier de la vraisemblance des projets.

Pour apaiser les esprits le gouvernement, après l'extension modérée de 1822, refuse le maintien d'un droit unique pour l'octroi. Les communes rurales bénéficient d'un tarif moindre. La fraude se développe qui consiste, après passage de l'octroi *rural*, à contourner les points d'entrée dans la ville centre signalés par une pancarte au sommet d'un piquet et la

guérite de l'octroi *urbain*. Les ruses et les astuces sont favorisées par le flou des limites. Aussi dès 1827 l'ingénieur du cadastre propose la suppression pure et simple de Montaud. « Les membres du conseil municipal de Montaud [...] éprouvent le besoin de remercier (le maire de Saint-Etienne) de la générosité qu'il montre à leur égard en abandonnant le projet de la suppression directe de la commune en voulant bien se contenter aujourd'hui de la détruire en réalité et à petit bruit par voie de prétendue rectification et d'englobement de tous les quartiers importants et des deux cinquièmes environ de sa population » (délibération du 4 mai 1833). Effectivement, sans aller jusqu'à l'annexion, la ville réclame au moins des compensations pour la participation des ruraux aux services comme ceux des écoles, églises, hospices ; en réplique Montaud fait bâtir école et église ! De nouvelles paroisses (Le Soleil 1841 ; Montaud 1842), de nouvelles communes (Beaubrun 1842 ; La Ricamarie 1843) viennent compliquer la situation.

### **Enfin une ville, et une ville préfectorale !**

C'est sous le Second Empire que le mouvement d'annexion reprend avec vigueur comme dans beaucoup de grandes villes après 1850 (Paris 1859 ; Lyon 1852). On entérinait une nouvelle situation économique et démographique car même si des espaces vides subsistaient ils étaient déjà structurés par les nouveaux boulevards, les voies ferrées, les gares, les usines, ces nouvelles frontières urbaines. Un autre argument était d'ordre financier : l'agglomération ne pouvait fonctionner avec un budget central important et les budgets confetti des quartiers suburbains. Quand, en 1847, Comte-Grandchamp étudie un plan pour l'alimentation en eau potable de Saint-Etienne, il ne se soucie pas des limites communales, elles sont absentes de son travail. Mais il fallut des décennies avant que l'homogénéisation des nouveaux territoires communaux se fasse et les anciennes communes rurales sont encore perceptibles dans le paysage contemporain.

La police d'une ville ouvrière et frondeuse va servir d'argument pour entraîner à la fois l'absorption des communes suburbaines et l'accès au rang de préfecture. On soutient, malgré les dénégations des communes visées, que les « forces perturbatrices » se trouvent dans les communes suburbaines où elles se réfugient avant d'agir à leur guise en ville. Toujours ferme dans sa quête d'un territoire à la mesure de ses ambitions, son vrai but, le conseil municipal adopte le 23 juillet 1853 le vœu selon lequel « il y a lieu de réunir à la ville de Saint-Etienne l'intégralité des communes suburbaines ». Ce qu'entérine la loi du 31 mars 1855 prise par un pouvoir central soucieux d'affirmer la nouvelle autorité impériale ici comme dans la plupart des grandes villes. Curieusement les Stéphanois sont assez indifférents, pourtant les finances communales vont s'en trouver propulsées vers des sommes jamais atteintes jusqu'ici avec d'immenses répercussions sur les impôts, l'octroi, les investissements. Peu d'entre eux se déplacent pour élire un nouveau conseil municipal qui sera présidé par Faure-Belon nommé maire le 14 juin.

La même année, le 25 juillet, le transfert de la préfecture, réclamé depuis longtemps, est décidé avec effet au 1er janvier 1856 malgré l'opposition du Conseil Général, très influencé par les Montbrisonnais et les élus de la plaine forézienne. Que Saint-Etienne ville en expansion continue, premier foyer économique et urbain du département, soit la préfecture, dès le début du XIX<sup>e</sup> cela relève de l'évidence. La municipalité soutient cette ambition depuis 1830, cependant sans succès. La subdivision militaire est déjà en ville mais il faudrait la présence des autorités administratives pour assurer l'ordre. Après les troubles de 1831, les craintes de coalitions entre passementiers à Montaud en 1833, ceux de 1834 à Valbenoîte, la grève des mineurs d'Outre-Furan en 1846 et ses morts, et plus encore les émeutes et pillages

des 13 et 14 avril 1848, les possédants se sont avisés que les communes-croupions, qui avaient jusque là bien des avantages économiques, étaient peu contrôlées. Déjà en 1848 c'est la commission administrative de Saint-Etienne qui assume les pouvoirs du préfet démissionnaire et le conseil en profite pour demander le transfert. Comme à Saint-Etienne on a financé - et mal construit - une sous-préfecture devenue le Palais des Arts et que le Conseil Général est pour sa part réticent, le maire et le préfet ont cohabité pendant 46 ans dans le même bâtiment, l'Hôtel de ville. Il n'est pas anecdotique de remarquer que de nos jours cette divergence d'intérêts entre une grande ville industrielle et un département rural se manifeste encore au conseil général. A Montbrison on en a hérité un certain ressentiment.

On s'en tiendra là, mis à part la cession en 1863 d'une partie du sud de la commune au bénéfice de Planfoy, les limites communales sont stabilisées pour plus d'un siècle.

### **Vellités d'organisation : les années 1920 - 1940**

« La ville de Saint-Etienne dans sa hâte de se développer [...] étouffe dans ses quartiers surpeuplés [...] On sent en elle le besoin de s'étendre dans les environs, de se décongestionner ». On ne saurait mieux relancer la question des limites communales que ne le fait cette remarque extraite du rapport de l'architecte de la ville, Abougit, présenté au nom de la commission du logement et de l'urbanisme le 13 mai 1924 devant le conseil municipal. La commission désignée en juin 1919, travaillait depuis 1920 pour répondre à la loi Cornudet du 14 mars 1919 sur l'extension et l'embellissement des villes sinistrées ou de plus de 10 000 h. La discussion s'engagea donc sur l'achat des terrains que nécessitait la construction de logements. Pour en trouver libres, non menacés par les dégâts houillers, accessibles aux transports en commun, rien ne valait, selon la commission, le nord de la commune préféré au sud et sud-est. Mais « Il faudra demander l'annexion de Saint-Priest » s'exclame un conseiller qui ne pratiquait pas encore le politiquement correct. Il ajoute « Il nous faudrait [...] demander le rattachement à Saint-Etienne de ces communes (Saint-Priest – La Fouillouse – Villars – L'Etrat) car il n'est pas admissible que notre ville s'impose des frais d'agrandissement pour le seul profit de ces communes voisines ».

Cependant personne ne peut croire à l'exécution d'un plan qui perce et détruit brutalement en grande partie le vieux Saint-Etienne, et suppose l'annexion de 500 ha soustraits aux communes voisines. Si la municipalité répond aux exigences de la loi, elle oublie le rapport dans un tiroir ; on n'en reparlera plus. Précis et chiffré le rapport Abougit accompagné d'un plan de « *ville nouvelle* » est un travail de circonstance qui a certainement fait plaisir à son principal auteur mais qui ne résultait que d'une demande administrative, il fallait se conformer aux exigences de la loi qui demandait aussi d'indiquer « les communes voisines destinées à être annexées par la grande ville ». La municipalité, freinée par la crise des années 30, se contenta de travaux de voirie et de parer au plus pressé. Avoir choisi le nord alors qu'au sud on pouvait encore bâtir montre bien qu'il s'agissait d'une discussion de pure forme. Quand il faudra agir dans l'urgence, entre 1950 et 1965, c'est bien vers le sud et sud-est qu'on se tournera. Ce secteur offrait en effet, et dans les meilleurs délais, les espaces indispensables aux premiers grands ensembles de logements. D'annexions il ne fut plus question ; par contre les maires des communes voisines ont gardé une méfiance extrême qui se manifeste encore et a entravé, comme dans les années 1850, toute tentative de réorganisation de la carte administrative. Une situation banale autour de la plupart des grandes villes françaises. Nous avons su agir, nous sommes paralysés.



Comme le Préfet et le Ministère refusent la quasi totalité des travaux proposés par la mairie au prétexte qu'ils ne sont pas inscrits dans un plan d'ensemble conforme aux lois de 1919 et 1924, il faut trouver une solution. A Durafour relance le plan d'aménagement en 1930, le projet est confié en 1936 à l'architecte Hur et une commission extra-municipale se remet au travail jusqu'en 1938. Ce nouveau et magnifique plan avait-il quelque chance d'être exécuté ? On peut en douter à la vue d'un imposant système de circulation qui éventre la ville et l'écrase (en subsiste toutefois de nos jours le périphérique oriental) et encore plus en découvrant un minutieux zonage qui n'épargne pas un mètre carré. Son financement est cependant prévu par le programme des Grands travaux de L Soulié (CM du 31 décembre 1935).

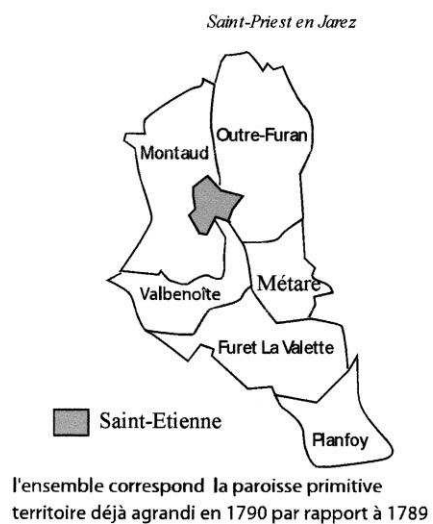
Le plan Hur adopté en 1939, tout en se limitant strictement à Saint-Etienne, ouvre la voie à une nouvelle organisation, notamment dans le sud de la commune. La guerre et le bombardement de 1944 en auront raison. Il est intéressant de constater que bien des idées lancées par Abougit puis Hur inspirèrent leurs successeurs. D'autre part « Les villes et leurs banlieues pouvant être constituées en région lorsqu'elles sont appelées à se développer sur le territoire des communes voisines » (décret-loi en 1935), une réflexion, pilotée par la ville, s'engage jusqu'en 1939 pour, cette fois, associer et non plus annexer les communes vivant en symbiose avec Saint-Etienne ; on peut dire que Saint-Etienne Métropole trouve là sa plus lointaine racine.

Trois solutions seront discutées, sans d'ailleurs que la plupart des communes se rendent compte que s'est enclenché un mécanisme qui, à très long terme, peut mettre fin à leur autonomie. En effet la plupart n'y voient qu'une facilité astucieuse pour obtenir des crédits qui leur font défaut. Une solution, soutenue par A Pinay, défend l'existence de quatre regroupements autour de Saint-Etienne, Firminy, Rive-de-Gier et Saint-Chamond ; une autre allie à l'Ondaine Saint-Etienne et le nord de la ville, y compris Andrézieux, le Gier restant à part ; la troisième, maximaliste, s'étend du Gier à la plaine du Forez et à Fraisses. La guerre interrompt cette discussion. Si les grandes lignes de la coopération sont en place la définition d'un nouveau cadre institutionnel reprendra après les années 1950 dans un tout autre contexte économique et financier.

Ces préalables exposés il est temps d'en venir à la façon dont a pu être financée la « construction » de la ville, jusqu'à la limite des années 1960 date après laquelle tout change, et de nature et d'échelle.

## Principales étapes de la croissance du territoire communal

en 1790



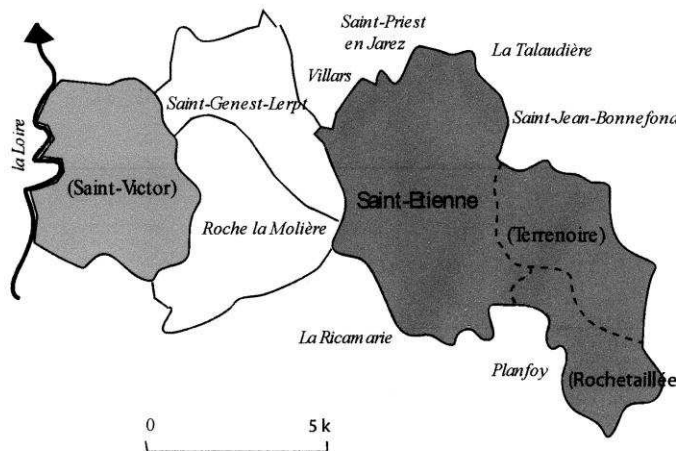
en 1843



en 1855



Actuel



Dessin C Cretin

« Notre ville (est) encore très récente [...] elle se trouve dans la nécessité de faire face, avec des ressources très réduites, à des dépenses énormes [...] La ville de Lyon a depuis longtemps acquitté toutes ces dépenses et ne supporte plus que les frais ordinaires d'entretien, mais Saint-Étienne se trouve dans la situation d'un commerçant qui débute et qui n'a pas encore payé les frais de premier établissement ». (Un conseiller municipal en 1904)

Il revient au maire et au conseil municipal de proposer, d'avoir des projets, des ambitions. La communauté des habitants leur a délégué le soin d'assurer les services communs dont elle a besoin dans sa vie quotidienne et professionnelle. Et ces besoins ne feront que croître avec le temps. Mais la volonté politique ne serait rien sans l'outil financier : point d'argent, point de Suisse... De nombreux travaux ont été ainsi ajournés, modifiés, amoindris sinon abandonnés faute de financement. Certes quelques uns, très peu, étaient peut être inutiles voire somptuaires, pour d'autres ce fut regrettable. Les grandes lignes d'une histoire financière de la ville méritent donc d'être évoquées ainsi que les mécanismes de base du budget.

Le conseiller cité ci-dessus, sans doute jaloux des Lyonnais, a raison mais à cette date il exagère quelque peu. Certes à Saint-Étienne la situation est au départ plus difficile qu'ailleurs puisque la ville ne disposait d'aucun des équipements que l'histoire avait légués aux autres grandes villes. On peut schématiser - à l'extrême ? - en trois périodes que singularisent une ou deux priorités.

De 1790 au début du Second Empire il a fallu assurer le plus indispensable malgré le très fort handicap de ressources limitées. Puis les recettes n'ont cessé d'augmenter, les difficultés se sont atténuées et on s'est efforcé d'équiper, l'eau a eu la priorité. Cette deuxième période s'achève dans une relative stagnation et la situation s'aggrave pendant l'entre-deux-guerres, crise monétaire et économique se sont conjuguées pour presque paralyser l'action communale. Enfin, troisième étape, après le second conflit mondial une vigoureuse croissance économique et démographique transforme radicalement le rôle des finances locales dont l'importance et la complexité laissent penser qu'une refonte de ce système devient indispensable.

Nous voici à pied d'œuvre mais il faut encore un préalable, comment fonctionne un budget communal ?

« Le budget de chaque commune est proposé par le maire »  
(article 145 de la loi communale de 1884).

### **Le budget : des règles simples, une utilisation parfois subtile**

Que mon lecteur de bonne foi se rassure, je suis certain que la déclaration annuelle de ses revenus lui donne plus de tracas que la lecture de ce qui suit, il lui suffira d'un peu d'attention et de bon sens.

En 1790-91 les Constituants abolirent la fiscalité d'Ancien Régime pour la remplacer par un système plus égalitaire et fondé, pour l'essentiel, sur la richesse foncière. Ainsi apparurent les « *quatre vieilles* » : les deux contributions foncières (terrains bâtis ; terres agricoles), la contribution mobilière, la patente. On ajouta peu après à ces impôts celui sur les portes et fenêtres jusqu'à 1880. Après bien des vicissitudes ce système, très sommaire, vite renforcé par le retour des indispensables impôts indirects et des taxes, traversa le XIX<sup>e</sup> jusqu'à l'impôt

sur le revenu (1872 puis 1914-17) et assura le fonctionnement de l'Etat. Voilà pour l'Etat. Pour la commune on adopta un impôt indirect, une taxe, et on ajouta la possibilité de s'appuyer sur l'impôt dû à l'Etat.

L'essentiel des financements locaux fut donc assuré par des impôts indirects dont l'*octroi* est le plus ancien et le plus rémunérateur. Les communes purent, pour le compléter, financer leurs dépenses en percevant un pourcentage des impôts dûs à l'Etat, dit *centime le franc* ou *centime* (soit 1 %, 5% d'impôt supplémentaire sont annoncés sous la forme de 5 centimes)

Quand celui-ci a renoncé, en 1917, à percevoir les quatre vieilles on a continué d'en établir le montant fictif pour calculer les centimes destinés aux communes jusqu'aux lois de 1973/74/75 préparées par les textes de 1968. Tant bien que mal les municipalités se contentèrent de ce système car le reste est d'un moindre rapport : ventes et locations (immeubles, bois, terrains), produits de services rendus (droit de place au marché par ex.). Assez vite il fallut cependant trouver des ressources qu'on se procura en votant des *centimes ordinaires* affectés aux dépenses nouvelles, des *centimes extraordinaires* pour rembourser les emprunts, puis s'ajoutèrent des taxes. Multiplier le nombre des centimes était redouté mais V Duchamp observe, lors de l'achat des bois Balaÿ dans le Pilat en 1883 : « en 1876 par suite d'une erreur la ville a été imposée de 5 centimes [...] personne ne s'en est plaint et la chose a été à peine connue et n'a donné lieu à aucune réclamation », heureuse époque ! Un autre moyen consista à agrandir le territoire communal pour y accueillir plus de population, d'activités et de recettes mais ce n'est pas toujours rentable quand il faut équiper ces quartiers.

Enfin ressource suprême : l'*emprunt*. Avantageux, il permet d'engager et poursuivre des travaux dont le coût dépasse les capacités financières du moment. Son principal défaut ? il faut le rembourser, capital et intérêts... et la charge annuelle qui en résulte peut constituer un handicap majeur dans la politique financière municipale.

A partir de cette panoplie d'outils financiers se joue le jeu du budget qui repose sur quelques règles simples. Tout d'abord l'exercice est annuel et doit être présenté en équilibre, y compris pour chacune de ses deux composantes. En premier le budget ordinaire avec ses *recettes* et ses *dépenses ordinaires* lorsqu'il s'agit de sommes renouvelées d'année en année ou d'obligations légales ; elles sont très nombreuses (salaires, frais généraux, chauffage, entretien courant, état-civil etc.) et la marge de liberté de la commune réduite. Le principe de base consiste à dégager de la balance dépenses/recettes un excédent dit ordinaire, une économie de précaution.

En second, le budget extraordinaire avec les *dépenses extraordinaires* pour les travaux neufs, les grosses réparations, les acquisitions, et le remboursement des emprunts antérieurs. Leur financement provient de l'excédent ordinaire à quoi s'ajoutent les *recettes extraordinaires* : centimes votés à cet effet, emprunts, subventions, voire dons. Enfin les budgets, ordinaires et extraordinaires, sont soldés ensemble en fin d'exercice et un excédent annuel vivement souhaitable. Combiné au résultat de l'exercice précédent il devient l'excédent global. Cela permet le cas échéant un déficit pour l'année en cours (s'il est autorisé par le Préfet) que de bons résultats ultérieurs pourront éponger. En somme on dégage une trésorerie indispensable à la marche de la commune puisque tant que le budget n'est pas voté, et cela prend du temps, le comptable municipal peut payer les factures grâce à cette réserve. La séparation entre ces deux sortes de comptes (dits autrefois budgets) a longtemps été incertaine avant qu'on officialise, en 1934, la pratique d'un seul budget divisé en deux sections, comptes ordinaire et extraordinaire.

Le conseil municipal propose, en fin d'année civile, une prévision : un budget primitif qui exprime ses intentions et fixe les impositions communales. Il est établi après que soit approuvé, hors de la présence du maire responsable, le compte précédent ou compte administratif. Ce dernier retrace les opérations effectivement réalisées et rend compte de l'action municipale écoulée. Car en cours d'exercice l'exécution du primitif est aléatoire, des imprévus surviennent. Le maire fait approuver en cours de route (depuis 1831) un budget supplémentaire, sans impôts nouveaux, qui permet d'ajuster les prévisions initiales et prend en compte les nouvelles dépenses ou recettes, les restes à payer ou encaisser des exercices antérieurs, les travaux reportés pour des causes diverses. Il prévoit aussi des reports et annulations de dépenses ou de recettes. C'est avec lui que le maire peut manoeuvrer.

Quoi de plus simple ?

Recettes ordinaires Ro	Recettes extraordinaires Re	total
octroi centimes patente produits divers, solde reporté	soldes reportés <b>emprunt</b> centimes exceptionnels dons, legs, subventions	Recettes totales
Dépenses ordinaires Do	Dépenses extraordinaires De	
personnel entretien charges fournitures divers	travaux acquisitions indemnités diverses service des emprunts ( int et cap)	Dépenses totales
solde Ro - Do à reporter	solde Re - De à reporter	solde global

Le solde ordinaire (ro - do) alimente les recettes extraordinaires on parle couramment d'un autofinancement

Le paiement des intérêts des emprunts est de nos jours passé en dépense ordinaire

Le solde global annuel entre les recettes et dépenses totales, obligatoirement positif, correspond à peu près à la trésorerie disponible.

L'octroi a été remplacé par les impôts locaux

Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle les gestionnaires se sont efforcés d'arriver, de façon empirique, à un solde ou excédent global positif mais sans analyse minutieuse, en amont, de la démarche suivie. Toute l'habileté financière jouait sur un clavier de prévisions, d'estimation des aléas, de constitution de réserves pour équilibrer les comptes ; tous les maires en fin de mandat font observer qu'ils laissent des réserves dans la caisse municipale sans avoir trop chargé la barque des emprunts ni trop augmenté le nombre de centimes. Dans son plaidoyer de 1884 V Duchamp écrit que, malgré la hausse des dépenses, il « a laissé à l'entière disposition de ses successeurs un excédent net de 340 000 F » ce qui, selon lui, devrait clore toute polémique sur sa gestion. Le 29 avril 1935 A Vernay justifie lui aussi la gestion municipale entre 1931 et 34 en remarquant que, malgré les difficultés de cette période et « sans charge nouvelle pour le contribuable », grâce à une « politique de stricte économie [...] nous avons pu constater à la fin de chaque exercice un disponible supérieur à ceux des années antérieures à 1928 [...] C'est donc près de 2 millions qui seront laissés à la nouvelle administration municipale pour parer à toute éventualité ».

Ce florilège est surabondant, parfois comique ; on ne résiste pas aux éloges que s'adresse L Soulié en 1928, mais il n'est pas le seul, et qui résumant parfaitement l'état d'esprit de la majorité des maires : « contrairement à des légendes [...] les dépenses municipales ne se sont

pas démesurément accrues à Saint-Etienne depuis 1914 [...] elles auraient plutôt diminué (nous avons fait face) grâce aux réserves qu'une gestion animée d'un sévère esprit d'économie nous avait permis de constituer [...] nous avons dû demander le surplus de recettes aux taxes fixées par la loi de 1926. Nous ne pouvions pas en appliquer d'autres et nous avons été la dernière ville de France à les appliquer ». Enfin en décembre 1938 le maire conclut : « ce budget s'équilibre d'une façon parfaite, sans centime additionnel nouveau, sans impôts nouveaux, sans taxes nouvelles, sans charge nouvelle pour les contribuables. La commission des finances a atteint l'équilibre par un effort héroïque de compression ».

Il n'empêche que les limites de l'exercice sont très vite atteintes tant les dépenses croissent et tous les édiles de France réclament une réforme fiscale ; pour sa part le 30 juin 1938 le conseil stéphanois souhaite « une refonte complète des finances communales permettant un équilibre mieux assuré des budgets ».

### **Sagesse stéphanoise ?**

Il est vrai que de graves défauts ont caractérisé la législation financière des communes jusqu'à la fin de la III<sup>e</sup> République. L'ignorer serait injuste envers les maires et leurs comptables qui ont utilisé cet outil tel qu'on le leur livrait. Et ce serait aussi une erreur d'appréciation que de leur appliquer nos critères actuels, sinon pour estimer les réussites ou les difficultés qu'ils ont rencontrées. La rigueur d'écriture ne s'est imposée que progressivement. Avant 1831 il n'est pas rare que les exercices soient mal distingués, recettes et dépenses chevauchant les années !

Les recettes ordinaires doivent servir à régler les dépenses ordinaires et, si l'opération présente un excédent, il est seulement « de bonne gestion financière que cet excédent serve au règlement de dépenses extraordinaires plutôt que de faire appel à l'impôt ou l'emprunt pour couvrir celles-ci » (Alix « *Les emprunts des collectivités locales* » 1946). Mais la distinction ordinaire/extraordinaire n'est pas toujours claire, par exemple en matière d'achats de matériel ou d'importantes réparations : à partir de quelle somme un travail de réfection devient-il investissement ? les glissements sont nombreux d'un chapitre à l'autre. De toute façon jusque dans les années 1950 il suffit de respecter les masses essentielles, le détail est à l'initiative du comptable pourvu qu'il sépare ce qui relève, ou du personnel, ou du matériel, et arrive à un résultat équilibré.

Cela ne facilite pas l'interprétation des comptes d'autant que la loi de 1884 est très générale et qu'un empilement de décrets et circulaires en a sans cesse modifié l'application. De façon significative, ils se sont multipliés pendant le régime de Vichy pour aboutir sous la IV<sup>e</sup> république puis la V<sup>e</sup> à une nouvelle rédaction des règles de la comptabilité communale dont les plus récentes seront exposées en temps voulu.

Si au début le budget était très surveillé et remontait, pour approbation préalable, jusqu'au pouvoir central qui était en dernier ressort le véritable ordonnateur, quelques textes ont ensuite et peu à peu accordé plus d'autonomie financière aux communes. Ainsi en 1867 les communes ont obtenu un réel pouvoir de décision en ce qui concerne l'emprunt. Les conditions ont pu varier ensuite au fil du temps mais certains emprunts n'eurent même pas besoin d'autorisation, au risque d'ailleurs d'abus.

Plus important la loi de 1884, un pas considérable pour la démocratie communale, a libéré le pouvoir municipal en matière d'impôt en permettant aux maires de faire voter des *centimes additionnels* « pour insuffisance de revenus tant pour les recettes ordinaires qu'extraordinaires, dans la limite d'un maximum fixé par le Conseil Général ». Cette facilité

n'a été utilisée pour renflouer le budget ordinaire que tardivement à Saint-Etienne, à partir de 1920 après une exception en 1884-85 (achat de forêts cité ci-dessus). Texte important aussi, celui d'août 1926 qui publie une longue liste de taxes dans laquelle puisent à leur gré les communes mais un maximum est fixé pour les taux. Dès 1928 Saint-Etienne a dû y recourir, malgré leur faible rendement.

Enfin un texte de 1920, étonnant, autorise une commune à emprunter pour combler un déficit du budget si la preuve de la nécessité en est faite, si toutes les ressources possibles ont été affectées aux recettes et si les dépenses sont limitées à leur strict nécessaire. Il est précisé que des centimes additionnels seraient préférables ! C'est la porte ouverte aux abus car qui ne préférerait, pour présenter un bilan flatteur, reporter la charge sur les successeurs tout en faisant état de la modération des impôts locaux ? Par ailleurs si la commune s'impose pour insuffisance de revenus elle peut faire quand même un excédent ordinaire ! Comme il est fictif le devoir du conseil est de l'utiliser pour régler les dépenses extraordinaires, notamment les annuités des emprunts. Ce n'est qu'un devoir... Même prudence stéphanoise : cet artifice n'est utilisé que pour équilibrer le budget de 1937.

A Saint-Etienne la pratique a été en somme vertueuse, ou presque comme je vais maintenant le détailler par grandes périodes. Certes plusieurs maires aux prises avec quelque difficulté ont utilisé les facilités d'interprétation des textes pour se sortir de mauvais passages, mais en général ils ont été prudents.

## Premières armes

### Premiers résultats

« Le premier devoir d'un administrateur [...] est de soigner à l'égard de ses propres affaires celles de la commune dont les intérêts lui sont confiés » (le préfet à un maire stéphanois). Dans l'histoire des finances communales de Saint-Etienne les périodes révolutionnaire et du Premier Empire font figure de préhistoire. Des pièces comptables ont disparu, les archives sont fragmentaires et l'impression d'amateurisme voire de bricolage ressort nettement de l'examen des ressources municipales par ailleurs mises sous tutelle par le pouvoir central. Non élu mais nommé, le maire « propose » un budget modifié ensuite par le sous-préfet et le préfet, enfin « accordé » par le souverain. Certes les mécanismes de base sont déjà en place, certes les notables à qui sont confiées les destinées de la ville ont déjà des projets bien arrêtés, mais les vicissitudes de l'époque révolutionnaire et la lourde chape impériale freinent considérablement tout ce qui est entrepris. Peu à peu les maires se libèrent des contraintes qui ont entravé leur action et, de budget en budget, malgré une période de flottement pendant les années 1830-35, ils maîtrisent très bien l'outil fiscal mis cette fois au service de leurs légitimes ambitions.

Quelques exemples de budgets ou comptes administratifs illustreront ce propos.

### Balbutiements

Dès 1789 le peu qui est amorcé - ébauche d'un éclairage public, fontaines, sécurité de la population - excède déjà des ressources très limitées. En 1791 l'achat du couvent de Sainte Catherine grève des finances exsangues. Ce que relève le préfet à l'automne 1803, tout en le déplorant : « les temps d'orage, de révolution et d'incertitude qui ont précédé [...] peuvent [...] justifier jusqu'à un certain point le chaos auquel quelques administrateurs ont abandonné les affaires de la ville ». En dehors des ressources de l'octroi, que j'aurai l'occasion de détailler ci-dessous, le maire ne trouve quelques rentrées d'argent que par la vente de biens communaux. Pour environ 185 518 F disponibles en 1806 les 150 900 F de l'octroi représentent 81 % des ressources et certaines années la dette équivaut au total des ressources. Elle est pourtant porteuse d'avenir puisqu'il s'agit d'achats de maisons et propriétés indispensables aux deux grands projets de cette époque : l'établissement du futur axe routier méridien (la grand'rue) et l'aménagement du Furan (ponts, quais, couverture).

La stabilité revenue avec l'Empire assure une fiscalité plus nourrie mais toujours aussi aléatoire et insuffisante. A peu d'exceptions près, dont l'année 1814, les sommes disponibles ne compensent qu'à peine les dépenses fixes. Jusque vers 1820 les recettes totales avoisinent 150 000 F, les dépenses sont à peine inférieures, aucun excédent utile ne se dégage. Dans ces conditions il n'est pas possible d'économiser pour amorcer travaux et achats. Il faudrait 60 à 80 000 F par an dit le maire, et il est modéré dans cette estimation, pour doter la ville de l'indispensable équipement qui lui fait défaut alors que les négociants, fabricants, quincailliers, armuriers etc. savent que sans une nouvelle route, sans voirie, sans eau, sans bâtiments publics, il faudra abandonner les perspectives de développement que pourtant ils perçoivent et espèrent.

Les trois quarts des recettes de l'octroi vont à l'entretien des piteux bâtiments publics (il pleut dans la mairie), à la Condition des soies (sans elle que ferait le négoce ?), la justice de paix, les traitements de quelques employés (deux commissaires, deux agents, un secrétaire pour le maire, quelques commis) et celui du voyer P-A Dalgabio qui, à l'occasion, réclame des



arriérés ! Viennent ensuite des ponts sur le Furan, l'entretien de ses quais et voûtes, la fontaine publique, le dépôt d'incendie. Emargent aussi le bureau de charité, l'hospice, le bureau de mendicité, quelques membres du clergé pour leur logement et enfin les frères et sœurs de la Doctrine chrétienne qui assurent un embryon d'enseignement primaire. L'initiative privée supplée parfois la ville, ainsi une salle de spectacle est financée par un investisseur qui complète sa mise en s'adressant au public : plus d'une soixantaine de notables souscrivent les prêts nécessaires (21 450 F). Et si la propriété privée prime dans le plus grand nombre de cas sur l'intérêt public le sens de l'intérêt général n'est pas inconnu. En répondant à l'emprunt de guerre de 1815 plusieurs citoyens proposent de renoncer au remboursement « sous la condition que le produit sera exclusivement employé à acquitter les indemnités dues aux propriétaires de maisons dont la démolition devient nécessaire [...] pour la percée de la route de Roanne ».

Le pouvoir central ne se prive pas de mettre à contribution les communes. Malgré la modestie des ressources locales 5 % des recettes sont consacrés à la Compagnie de réserve chargée de la garde des édifices publics (1805), 1 % vont à l'Hôtel des Invalides, s'ajoute un prélèvement de 8 % sur la condition des soies, enfin une partie du traitement du préfet est à charge de la ville qui en outre alimente un fonds de dépenses départementales, sans oublier des ponctions irrégulières aggravées par la situation désastreuse de l'Empire après la campagne de Russie.

C'est beaucoup.

### **Comme le carnet recettes-dépenses d'un ménage ?**

1808 est un bon exemple de cette comptabilité municipale médiocre, digne du calepin d'une ménagère, mais qui cependant permet un minimum d'indispensables travaux. Elle tient en une page et demie manuscrite ! il faut moins de dix lignes pour énumérer les recettes qui totalisent 220 214 F grâce à 60 726 F issus des comptes antérieurs et aux 150 900 F de l'octroi (68 % des recettes).

Viennent ensuite, reportées en désordre, les dépenses pour un total de 157 673 F laissant à nouveau un excédent de 62 541 F ; en somme l'octroi suffit à tout. En fin de liste de grosses réparations aux trois églises stéphanoises se montent à 35 600 F la principale dépense avec la dotation de 28 000 F « accordée aux hospices sur l'octroi ». Le reste de ce qu'on peut classer comme investissement concerne les pavés, les réverbères, des travaux sur le Furan et un pont sur le bief des moulins soit un total estimé à environ 88 210 F. Il reste donc en entretien et frais de fonctionnement de la commune environ 69 500 F, en réalité 46 500 F car il faut soustraire 10 % de l'octroi soit 15 090 F reversés à la caisse d'amortissement et presque 8 000 F pour la Compagnie de réserve. La principale dépense de fonctionnement est l'administration de la commune qui absorbe 9 017 F puis le bureau de charité pour 5 000 F.

En 1811 la ville estime avoir été « dépouillée » de 35 000 F destinés à des travaux urgents. La somme provient de ventes dont le produit est versé à la Caisse d'Amortissement qui ne les restitua pas... Peu après quelques immeubles dont la vente payerait des travaux doivent être cédés à cette même Caisse. On ne peut vraiment établir le préjudice, A Martourey l'estime à 62 000 F. Il était en tout cas important. Alors qu'en 1814 les dépenses ordinaires s'élèvent à environ 140 000 F et que 52 000 F sont consacrés aux dépenses extraordinaires dont 20 000 pour les jardins Passserat où se construira le Palais de Justice (l'opération se monte à 71 000 F) grâce à une excellente rentrée de l'octroi - 175 000 F - l'exercice est bénéficiaire de 31 000 F. Cette période difficile s'achève en 1815 par un déficit de presque 10 000 F et il ne

reste que 35 000 F en caisse. Cette année là le maire calcule que les ouvertures de rues et la construction des bâtiments les plus indispensables coûteraient au bas mot 1 500 000 F ! Enfin pendant toute cette période et pour encore longtemps il n'est guère possible de recourir à l'emprunt, les retards de paiement voire les impayés découragent les entrepreneurs et les prêteurs.

#### Structure du budget municipal pendant le Premier Empire (pourcentages)

<b>recettes</b>	1806	1807	1810	1814	1815
économies	0,8	21	7	17,5	1,5
impôts directs	3	2,7	3,2	2,8	4,8
impôts indirects	81,3	74,9	73	77,2	91
produits (1)	0,9	1,4	1,75	1,1	2,4
divers (2)	14	0	15,05	1,4	0,1
total	100	100	100	100	100

(1) ventes, locations, actes administratifs

(2) amendes et divers

<b>dépenses</b>	1806	1807	1810	1814	1815
<b>dépenses fixes</b>					
fonctionnement	21,4	23,5	25,4	23	30,8
édilité	17,3	16	15,3	14,1	15,3
police	0,1	10,8	8	9,8	4,6
social	29,8	33,4	31,1	33	27
éducation	28,4	6,1	14,8	15,8	15,4
cultes fêtes et divers	3	10,2	5,4	4,3	6,9
<b>dépenses exceptionnelles</b>					
fonctionnement	15,2		43,4	45,6	28
édilité	51	73	35,4	42,6	13
police			0,4	5	32,6
social					
éducation	17				1,4
cultes fêtes et divers	16,8	27	20,8	6,8	25
<b>% dépenses fixes</b>	76,4	62,5	80,3	72,4	88,9
<b>% dépenses exceptionnelles</b>	23,6	37,5	19,7	27,6	11,1
total	100	100	100	100	100

Extrait d' un tableau publié par Gérard M Thermeau dans « *Saint-Etienne et son agglomération* ».

De telles difficultés expliquent en grande partie que pendant longtemps les notables ne se sont pas intéressés à la fonction de maire, malgré son prestige social, d'autant plus que la charge d'officier d'état-civil et de police est accaparante. Révolution et Empire voient se succéder les nominations de 24 maires entre 1791 et 1799 puis 14 jusqu'à 1815, pour la plupart «dans les affaires». Le Préfet regrette en 1819 «l'antipathie qu'ils témoignent pour toutes les occupations qui ne se rattachent pas à un but directement d'utilité personnelle». Pour sa part le conseil municipal - jusqu'à 1831 le maire, nommé, n'en est pas obligatoirement issu - ne se

renouvelle guère et ce sont les mêmes hommes qui s'y retrouvent. Eux aussi donnent la priorité à leurs affaires au point qu'il arrive qu'on ne puisse les réunir. Dans une ville tout entière adonnée au travail, au commerce, faute d'une ancienne noblesse et d'une aristocratie de robe, il ne pouvait en être autrement. Ils se sont dévoués, pécuniairement parfois, ils ont agité au mieux des intérêts de la ville et avec constance. Ils ne pouvaient guère mieux comme le montre le budget de 1819, un vrai budget si on le compare à ceux qui l'ont précédé.

### **modestie et réalisme des budget pendant la Restauration**

Présenté par Salichon c'est le projet d'un habile gestionnaire, économe des ressources limitées dont il dispose. Il est voté au conseil municipal le 25 janvier 1819 et, après examen par le préfet, approuvé par le Ministère de l'Intérieur le 12 mai sans grandes modifications, la différence entre les deux estimations ne porte que sur environ 400 F d'arriérés et soldes. Pour certains autres budgets le pouvoir central intervient en rognant beaucoup plus les recettes et surtout les dépenses ainsi en 1821 le ministre supprime 60 000 F de recettes en refusant un emprunt et une contribution extraordinaire !

Salichon prévoit un excédent global de recettes sur les dépenses de 536,44 F, il engage donc au maximum les recettes prévues pour équiper la ville. La recette ordinaire (190 031,34) vient de l'octroi qui en apporte 87 % soit 203 131,93 brut et 165 407,13 F net. Les impôts directs sont minimes et d'ailleurs mal estimés, depuis plusieurs années la patente est inscrite pour 2 000 F. La Condition des soies apporte 7 512,6 F de droits ce qui n'est pas négligeable et on comprend pourquoi le maire utilise 45 000 F d'emprunt pour en bâtir une nouvelle ainsi qu'un Bourse. Il a d'ailleurs l'astuce d'emprunter cette somme aux fabricants...chacun y trouve son intérêt.

Cet emprunt est complété par un impôt extraordinaire pour financer le cimetière (18 000 F) et par 6 000 F de cessions foncières, au total 139 691,37F de recettes extraordinaires et 329 722,71 F de recettes totales pour la commune.

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 136 253,35F. Le fonctionnement de la commune ne pèse que peu, environ 27% en traitements et frais de bureaux (estimés à 0,5F par habitant) soit 36 298,35F. L'entretien et les charges diverses comptent encore moins, 16% (300F pour la mairie, 600F pour l'horloge, 1 000 aux fontaines mais 12 000F d'éclairage). Par contre les secours aux indigents, l'hospice et le bureau de charité, ponctionnent 36 000 F ou 26% des dépenses, autant que le fonctionnement administratif. Enfin la charge la plus lourde est due à l'instruction publique (30 674 F) et aux cultes (5 100 F). Les fêtes (800F) les imprévus (3 500F) portent ce poste à 40 074 F ou 29% des dépenses ordinaires. Le collège et son personnel, les vicaires, les logements et leur entretien coûtent bien plus que le personnel municipal proprement dit.

Les dépenses extraordinaires sont plus élevées, 192 932,92 F, et les comptes ci-dessus montrent que la section ordinaire a dégagé 53 777 F d'excédent qui vont être investis dans les travaux en sus des recettes extraordinaires. Deux postes dominent la section, la participation aux travaux de la route de Roanne au Rhône si importante pour le commerce stéphanois, soit 59 900 F, et le solde de l'achat des jardins Passerat qui libéreront un emplacement pour le futur Palais de Justice, soit 42 746,22 F. L'emprunt de 45 000 F se retrouve sur la ligne construction d'une Bourse et Condition des soies. Viennent ensuite l'achèvement du cimetière – 18 000 F – et l'achat du terrain pour les halles (future place Dorian) pour 8 668 F enfin les travaux de pavage, ceux des quais du Furan (6 000 F) etc. L'essentiel va donc à des

investissements urbains, le reste de la dépense (9 252 F) consiste en arriérés de dépenses ainsi 2 172 F pour le passage du Duc de Berry.

### Le budget de 1819

1819	Recettes	Dépenses	solde
budget ordinaire	190 031,34 dont 165 407 d'octroi net	136 253,35	53 777,99
budget extraordinaire	139 691,37	192 932,92	- 53 241,55
total	329 722,71	329 186,27	536,44

Comme il s'agit d'un budget deux observations s'imposent. D'abord l'étonnante continuité des frais de fonctionnement : l'administration et les traitements des employés sont identiques à ceux de 1808 voire quelque peu avant ; les charges et entretien sont immuables, l'horloge coûte toujours 600 F ; les pavés 1 000 F, le poison pour les chiens errant 100 F ! Depuis au moins 15 ans l'hospice émerge pour 30 000 F ; rarissimes sont les dépenses nouvelles ou estimées à la hausse. Ensuite les prévisions d'investissement sont d'une autre qualité. Il est visible que le maire dispose de propositions et de devis, les chiffrages des jardins Passerat, des indemnités pour la route de Roanne au Rhône, l'acquisition du terrain de Dorian en témoignent. En somme la dépense extraordinaire sans être identifiée formellement dans un chapitre spécial est tout à fait connue ou prévue. Pour l'ordinaire la gestion consiste donc à contenir les frais en reportant d'une année sur l'autre des sommes identiques et minimales tout en espérant la croissance de l'octroi pour éponger la différence éventuelle. Enfin des recettes et dépenses supplémentaires en cours d'exercice ainsi que des régularisation d'exercices antérieurs (plusieurs années parfois) parachèvent l'ajustement. On remarque que, dans ces conditions, l'établissement de courbes calées chaque année sur des comptes exhaustifs ou exacts relève de l'utopie. Ce qui n'empêche sur un intervalle assez long, 5 ou 6 ans, une très bonne estimation des évolutions.

Au total, et pour revenir à 1819, un budget serré mais qui va dégager un excédent plus élevé que celui inscrit en solde. En effet les travaux de la route du Rhône, ceux de la Bourse et Condition des soies ne seront ni achevés ni payés sur cet exercice, l'étalement de la dépense est implicite. Salichon se montre parcimonieux pour les dépenses de fonctionnement de son administration dont l'excédent égale l'apport des emprunts. Il ne néglige cependant pas ce que nous appellerions des dépenses sociales, hospices, cultes, collège encore que ce dernier profite surtout aux petits artisans et commerçants qui trouvent ici ce qu'il ne pourraient payer à Lyon ou ailleurs. Enfin si l'octroi, payé par tous, contribue fortement au budget puisque son montant net excède les dépenses ordinaires, propriétaires et bourgeois mettent la main à la poche, dans leur intérêt bien compris. Ils participent aux emprunts qui financent des équipements dont ils ont besoin et payeront à partir du règlement municipal de 1822 une partie des travaux de pavage et d'assainissement.

Une gestion passive, voire subie, plus que maîtrisée malgré de rares velléités comme en témoigne cette diatribe du maire en 1807 à propos de l'ouverture de la route de Roanne « je m'y détermine [...] afin de prévenir aux yeux du gouvernement toutes les objections qu'on pourrait faire contre la délibération que je vous propose d'adopter ».

Cette situation s'améliore quelque peu après 1820 puis se transforme après 1836 - 37 avec des budgets plus volontaires dont la technique plus élaborée dessert mieux les intentions municipales. Peu à peu, surtout pendant le second Empire, les ambitions des édiles s'affirment

tandis que l'expérience locale et les circulaires du Ministère améliorent la comptabilité qui devient presque une science exacte !

## De la Restauration à la fin du Second Empire une vue cavalière

A en croire tableaux et graphes les sommes mises en jeu par les budgets communaux et les divers ratios qu'on peut en extraire n'ont fait que calquer l'évolution de la population. Très logiquement si les Stéphanois sont cinq fois plus nombreux en fin de période qu'au début, les recettes et dépenses suivent dans des proportions congruentes. Qu'on en juge : les recettes ordinaires et totales, les dépenses ordinaires et totales, sont multipliées par dix - il s'agit d'un « calcul à la louche » bien suffisant - mais par habitant le multiplicateur n'est que de deux. Enfin l'octroi s'il augmente à proportion lui aussi de cette croissance c'est quand même en moindre mesure : il est multiplié par sept et par habitant il n'augmente que de 25%. Au total cela montre que des ressources nouvelles ont été dégagées pour alimenter des budgets de plus en plus gourmands. La ville est plus riche.

Une approche plus fine montre que des phases sont perceptibles dans une évolution qui n'a rien de linéaire comme on s'en doute. Les aléas historiques, les crises économiques, les pratiques comptables et les politiques municipales rythment une histoire de la gestion financière. Mais ces dents de scie des courbes restent minimales et ne rompent pas l'évolution générale. Après des débuts hésitants et une période de vaches maigres les besoins et les ressources ont crû lentement puis ils se sont franchement engagés sur une pente ascendante mais en restant calquée sur celle de la croissance démographique. Un peu après le milieu du siècle, si les courbes conservent leur parallélisme, celles des recettes et dépenses accélèrent leur progression en se désolidarisant de celles de la population et de l'octroi jusqu'à ce qu'un ralentissement marque la fin de cette progression continue. Les dernières années avant 1870 se singularisent par une baisse relative des recettes et dépenses malgré un octroi en progrès et tandis que la population stagne.

### Un budget enfin à la mesure d'une activité croissante

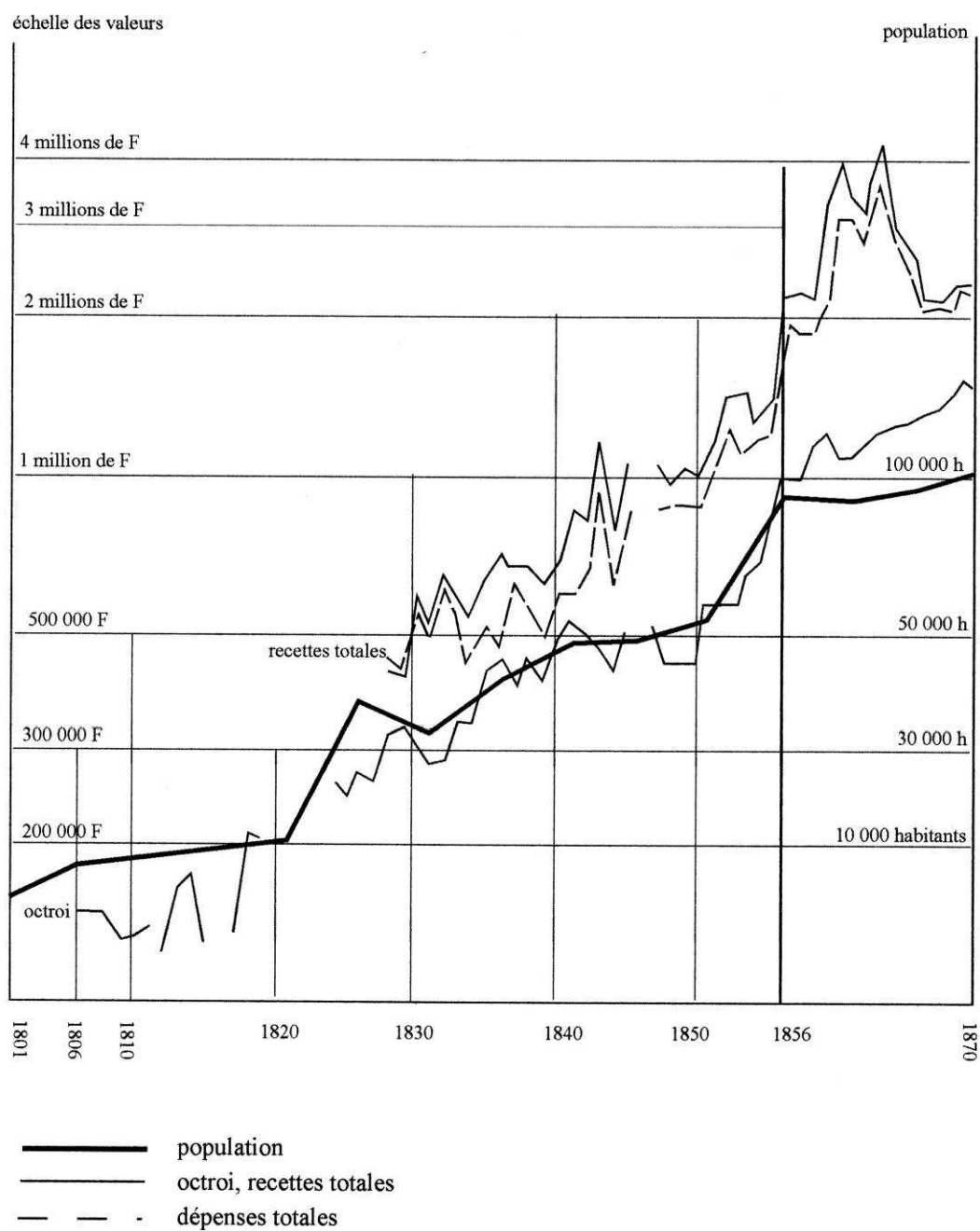
« Je ne sais où trouver des termes prudents pour peindre la prospérité croissante dont la France jouit [...] partout je vois des maçons à l'œuvre : on bâtit une foule de maisons dans les villes, dans les bourgs, dans les villages ; partout les rues se redressent [...] je pourrais remplir quatre pages de détails sur la prospérité de la France » (Stendhal « Mémoires d'un touriste » 12 juin 1837 )

Les vicissitudes politiques, comme Stendhal le constate dans la suite de son texte, ne viennent qu'en second, après l'essor démographique et économique, pour comprendre que, les ressources s'élevant, les besoins s'imposant, le volume des budgets soit en croissance continue. L'importante loi (1831) sur l'élection du conseil municipal et du maire (maintenant choisi en son sein et non pas nommé par le pouvoir central) n'a pas d'incidence autre que de créer un corps électoral censitaire assez large et de donner un peu plus d'autonomie au premier magistrat.

Une césure est repérable, bien avant la fin du règne de Louis-Philippe, à la suite de laquelle des projets plus ambitieux, des besoins plus criants, conduisent à plus de prise de risque, à emprunter beaucoup plus tant les élus ont pu constater que les difficultés passagères pouvaient s'amortir. A Saint-Etienne cela correspond à peu près à l'affaire du legs Jovin-

Bouchard (1837) dont je reparlerai ci-dessous. Une déclaration d'un maire de Saint-Etienne (Salichon en 1819 mais aussi Heurtier en 1851) semble issue directement de la lecture de A Smith et montre que le libéralisme économique, souvent accompagné du libéralisme politique, inspire une forte confiance en l'avenir. Un libéralisme politique toutefois tempéré par la crainte que les troubles ne compromettent les fortunes, ainsi la municipalité de gauche (plus exactement « de progrès ») élue en 1848 revient rapidement aux modérés après quelques émeutes. La prospérité est devenue pourtant plus aléatoire, les crises plus marquées. Tandis que la population continue de croître les ressources s'essouffent voire stagnent et les crises sont plus difficiles à amortir. Mais la municipalité, toujours confiante, persévère dans son effort d'équipement et engage des sommes très importantes jusqu'à ce qu'en 1865 le ralentissement soit patent.

## population et ressources fiscales de 1801 à 1870



attention : dans ce graphique l'inclinaison représente la variation en pourcentage  
forte inclinaison, forte variation ; des pentes égales signifient des variations en %  
de même valeur

## Quelques données financières

### A - De 1806 à 1830

	population	octroi	R O	Recette totale	D O	Dépense totale
1806	18 035	150 900		185 518		171 451
1807		150 900		200 934		175 764
1808		150 900		220 214		157 673
1809		136 300		186 236		179 323
1810		136 000		188 073		187 086
1811		140 000		183 085		181 808
1812		123 700		176 417		176 223
1813		166 000		184 759		183 062
1814		175 000		226 573	143 598	195 517
1815		128 155		153 793	125 583	153 771
1816				180 161		163 788
1817		134 500	153 727	196 079	127 822	195 154
1818		207 660	160 883	170 126	128 521	167 416
1819		203 631	190 031	329 722	136 253	329 186
1820			194 507	277 958	136 867	210 660
1821	19 102	233 860	216 905	234 755	135 949	254 100
1822		240 151	219 836	291 068	135 447	290 980
1823			232 716	249 275	142 085	248 915
1824		270 910	269 971	347 803	167 695	347 421
1825		249 550	289 721	332 824	162 477	379 300
1826	37 031	264 547	303 118	393 574	173 802	345 643
1827		254 700	175 171	311 301	225 172	362 965
1828		330 360	382 975	466 733	259 435	474 232
1829		338 282	434 825	445 125	287 620	444 563
1830		313 237	358 173	602 992	278 727	562 380

### B - De 1831 à 1849

	population	octroi	R O	Recette totale	D O	Dépense totale
1831	33 064	290 000	343 049	524 650	268 897	512 848
1832		190 000	417 660	661 774	263 266	649 863
1833		340 000	479 211	607 487	379 599	601 647
1834		339 700	444 293	544 410	286 773	441 385
1835		436 455	494 166	682 728	270 008	525 843
1836	41 534	461 007	546 271	727 271	314 380	467 287
1837		414 705	487 869	703 709	319 017	642 826
1838		466 641	567 202	690 950	337 899	546 055
1839		462 688	578 055	635 468	353 944	500 634
1840		484 281	592 599	693 780	382 239	607 734
1841	48 554	539 642	663 225	876 044	395 672	596 895
1842		498 304	613 569	865 370	419 074	679 829
1843		483 739	602 838	1 152 892	409 372	1 017 101
1844		464 404	600 152	789 564	427 139	603 959
1845		502 278	648 227	1 095 764	485 072	871 667
1846	49 614					
1847		534 022	711 870	1 098 184	480 618	866 005
1848		462 000	609 887	943 244	400 241	882 187
1849		462 000	652 437	1 059 700	444 352	903 068



## C - De 1850 à 1870

	population	octroi	R O	Recette totale	D O	Dépense totale
1850		462 000	665 929	1 026 587	449 605	921 640
1851	56 003	576 000	772 526	1 179 668	493 162	1 045 577
1852		576 000	800 033	1 428 274	495 902	1 365 169
1853		576 000	816 270	1 465 938	507 344	1 166 276
1854		711 297	945 831	1 300 467	470 580	1 215 573
1855		736 391	998 812	1 425 319	582 913	1 258 248
annexion des communes suburbaines en 1855						
1856	94 432	1 064 050	1 425 303	2 260 813	913 098	1 997 196
1857		1 052 650	1 448 685	2 294 392	978 176	1 969 508
1858		1 158 028	1 601 302	2 762 071	1 006 635	1 997 110
1859		1 257 645	1 657 046	3 302 693	1 035 590	2 227 232
1860		1 101 024	1 509 548	4 005 615	1 076 964	3 113 239
1861	92 250	1 107 950	1 488 118	3 561 631	1 065 790	3 151 617
1862		1 192 461	1 518 834	3 295 695	1 082 675	2 872 901
1863		1 284 857	1 619 005	4 397 620	1 103 772	3 735 880
1864		1 304 471	1 664 517	3 129 724	1 149 771	2 886 086
1865		1 337 284	1 725 380	2 611 633	1 099 117	2 513 207
1866	96 620	1 350 177	1 759 052	2 213 941	1 166 048	2 175 992
1867		1 384 508	1 828 221	2 239 203	1 301 172	2 241 697
1868		1 453 790	1 937 827	2 356 374	1 337 564	2 196 053
1869		1 548 596	2 058 892	2 599 315	1 441 116	2 373 925
1870		1 502 933	2 064 791	2 512 965	1 474 031	2 328 204

RO recettes ordinaires ; DO dépenses ordinaires

Population en 1872 : 110 814

### Recettes, dépenses, en constante croissance

La croissance du *total des recettes* est spectaculaire, à peine 445 000 F en 1817 et 4 millions en 1860, le maximum. Le million est dépassé en 1843 et après la création du grand Saint-Etienne le maire dispose de 2 260 000 F.

La gestion en est cahotique et, au début, à trop courte vue. Le but du comptable municipal est d'arriver à l'équilibre à la fin de l'année en comprimant les dépenses de toute nature pour dégager un excédent qui permet de financer l'indispensable. Les excédents sont versés à la Caisse de service, le maire peut y puiser avec autorisation du préfet, puis à partir de 1835 ils sont mis à disposition pour l'exercice suivant. La prudence est de mise, le déficit dans cette ville de commerce est une éventualité interdite autant que chez César Birotteau. Il arrive même qu'un maire se félicite du report ou de la non exécution de travaux, pourtant inscrits au budget, parce qu'ainsi il présente à son conseil un compte administratif bénéficiaire. Aussi on ne relève que 5 déficits entre 1815 et 70, et pour des montants modestes dont un seul en dépenses pour l'année 1867. Dans les années 1820-1850 l'excédent global est donc régulier, environ 100 000 F annuels (99 853 F en 1822), rarement moins. Ce n'est qu'à partir de 1853 (308 921 F en 1853) que les excédents deviennent à la fois plus importants, le plus souvent environ 400 000 F, mais irréguliers, signe d'une gestion orientée vers l'engagement de la commune dans des projets coûteux. Impossible de comparer les édiles de 1822 avec ceux du Second Empire. Les premiers lésinent sur le prix d'un hôtel de ville à 400 000 F qu'ils pensent régler rapidement alors que quarante ans après on finit d'apurer une note de presque 2

millions de F. Les seconds emprunteront des millions de F pour des travaux d'adduction d'eau qui seront achevés bien après leurs mandats mais en toute connaissance de cause, ils savent qu'ils reportent une partie de l'effort sur les générations qui en retour en bénéficieront.

Les *recettes ordinaires* constituent l'essentiel du total des recettes et la courbe de leur évolution est celle qui se calque le plus étroitement sur celle de la population. Comme l'octroi en est la source principale il est indispensable de savoir comment il fonctionne et ce qu'il peut rapporter.

### **L'octroi, un impôt inégalitaire, une facilité de financement.**

« l'amélioration des recettes d'octroi est la condition principale et presque unique de celle de la situation financière de la ville » Faure-Belon 1859.

Accordé à la fin du XVII<sup>e</sup>, renouvelé en 1780, l'octroi, dit « municipal et de bienfaisance », sur certains produits alimentaires, matériaux de construction, moyens de chauffage, bétail, est supprimé le 19 février 1791. Désastreuse à Saint-Étienne comme partout ailleurs, cette décision, qui prive la commune de l'essentiel de ses ressources, est rapportée le 24 février 1800. Une ligne d'octroi entoure à nouveau (1802/03) la ville et quatre communes contiguës. Dans le partage de la ressource Saint-Étienne perçoit la presque totalité (14/15 en 1813) des taxes. Pour compenser la rectification des limites communales faite à leur détriment en 1822-25, des tarifs différents sont alors établis, ils seront plus faibles à Outre-Furan, Montaud, Valbenoîte et Beaubrun qui sont alors séparés de la ville par une deuxième ligne d'octroi, intérieure, il existe ainsi un octroi de banlieue et un de ville. Ces communes utiliseront comme elles l'entendent leur ressource d'octroi.

Lors de l'annexion communale de 1856 ce curieux système de deux octrois pour la même agglomération est maintenu, bien qu'il encourage la fraude déjà facilitée par l'absurdité de certaines limites incontrôlables. La mairie s'en soucie constamment, ainsi le 30 décembre 1830 le maire déclare que « l'octroi est la principale et presque unique source de revenu de la ville [...] des boulevards en entourant les avenues de la ville il deviendra plus facile aux employés d'en prévenir les entrées frauduleuses ». En effet, peu auparavant, à la Croix de Mission, il a fallu des coups de pistolet pour arrêter un fraudeur. A la fin du siècle le choix de la Croix de Beaulieu pour construire un poste de surveillance est ainsi justifié : « c'est un lieu où prennent naissance plusieurs routes qui aboutissent au Jardin des Plantes d'où la fraude pénètre aisément par les allées d'un endroit boisé [...] ce point sur la montagne permet une observation étendue sur les deux versants ».

Les barèmes varient de même que la liste des produits taxés mais la recette de l'octroi dépend évidemment de la consommation urbaine ; elle réagit immédiatement au chômage, aux crises économiques, mais aussi à toute augmentation du niveau de vie. Ainsi pendant le Second Empire le maire exonère les matériaux de construction pour soutenir l'activité immobilière et gagner de futurs assujettis... Une partie de la progression des recettes d'octroi est certainement attribuable à un niveau accru de la consommation pendant cette première moitié du siècle en particulier après 1850. Inégalitaire, l'octroi pèse beaucoup sur les faibles revenus. Ses fluctuations toutefois sont inscrites dans une tendance bien lisible : au cœur du XIX<sup>e</sup> il a progressé et plus que doublé entre 1815 et 1870 passant de 6,75 à 15 F par habitant. Indice de la médiocrité des autres impositions l'octroi stéphanois est souvent plus élevé que dans des villes disposant de financements complémentaires ; en 1858 il est d'environ 20 F par habitant contre 17,8 à Lyon et 13 à Nantes.

La part de l'octroi dans les recettes a été assez constante et très importante. Quand il est rétabli son rendement est faible, en 1802/03 il ne rapporte que 40 000 F mais 150 000 en 1806. Le revenu net est inférieur après soustraction des frais de gestion (en 1824 ce reste ne couvre même pas les dépenses ordinaires) et du prélèvement de 10% opéré à son profit par l'Etat jusqu'à 1852. C'est l'essentiel des ressources de la ville, en moyenne 75%, jusqu'à 90% en 1815 et en 1822, ce taux baisse ensuite progressivement mais est encore à 75% en 1869 (Pendant les quelques années où il est mis en régie, 1848 à 53, le rendement est stable). Pour un indice 100 en 1822 le produit de l'octroi passe à 700 en 1869, pendant ce délai les recettes ordinaires de la ville, nettes, progressent de l'indice 100 à 1 000. A partir de 1859 la loi autorise un impôt sur la contribution immobilière dit "décimes d'octroi", 10 ou 5% du produit, pour financer des dépenses exceptionnellement élevées. Cela corrige un peu l'inégalité devant l'octroi et ce n'est pas négligeable : 110 000 F en 1860, 155 383 et 169 387 F en 1869. Aux recettes de l'octroi il faut ajouter aussi celles des saisies de marchandises, celles des nombreuses amendes, surtout quand le personnel est intéressé à leur produit. Ainsi le renfort de deux postes supplémentaires de contrôle à Montaud en 1835 fait passer de 33 618 à 52 206 hl la quantité de vin contrôlée !

L'octroi dans les recettes ordinaires (1822- 1851 - 1869)

	Recettes ordinaires brutes	nettes	Dont octroi	% octroi/R ordinaires
1822	240 151 F		203 241	85%
1851	772 526	672 870	576 000( régie)	74,5
1869	2 058 892	1 820 676	1 548 596	75

(les recettes ordinaires brutes sont fournies par les impôts et taxes dont l'octroi. Déduction faite des frais et de divers prélèvements elles sont nettes ) 1822 source : le budget préparé en 1821

De multiples taxes ont été perçues en complément mais elles ne rapportent que d'infimes sommes : taxe sur les chiens, droits d'abattage des animaux de boucherie ; location d'emplacements de marché ; produits du domaine communal (l'ancienne mairie est vendue en 1827 pour environ 100 000 F) ; coupes de bois (8 000 F en 1869) ; revenus de la Condition des soies de 1808 à 1861 lorsqu'elle est gérée par la ville ; permis de chasse ; vente de parcelles riveraines du bief du Furan, etc. Les produits financiers (placements et intérêts de prêts), négligeables au départ, seront plus rémunérateurs en fin de siècle.

Les centimes sur les contributions foncières et immobilières n'assurent que peu de ressources supplémentaires de même que ceux sur la patente ainsi que, votés ultérieurement, les centimes pour les chemins vicinaux et l'enseignement primaire, soit 4 % au début de la période et seulement 7 % à la fin du Second Empire.

### **Le budget ordinaire en route vers le déséquilibre ?**

De 234 000 F en 1822 les *recettes ordinaires* montent au million en 1855 puis 1,4 million en 1856 et culminent à 2 millions en 1869 ; défalcation faite des frais de gestion et d'exploitation les recettes nettes varient de 75 à 85 % des recettes brutes. Cela se traduit aussi par une pression accrue sur les contribuables : par habitant on passe d'environ 10 F en 1831 à 20 F en 1869.

Ces recettes règlent d'abord les *dépenses ordinaires* et ces dernières progressent plus vite, de 127 822 F en 1817 elles sont à 582 960 en 1855, le million est atteint en 1858 et on dépense 1,4 million en 1869. Calculé en indice cela dépasse un peu la progression des recettes ordinaires. Par habitant elles triplent presque entre 1822 et la fin de la période, de 5,4 F à 14,5 en 1869 (13 en 1870) : faire fonctionner la ville coûte de plus en plus cher. A la différence des recettes ces dépenses connaissent des oscillations marquées, soit que des crises aient affaibli pendant un an ou deux les ressources, soit que la volonté d'épargner ait poussé à économiser en les rognant au maximum.

C'est l'administration et le règlement des traitements et salaires qui en constitue la plus grosse part, toujours aux environs de 30 %, l'entretien courant des bâtiments représente 15 à 18 %. Sous le Second Empire des services nouveaux sont mis en place et les bureaux se développent notamment l'état-civil, l'architecture, le service des eaux et égouts, la police, de nombreux employés sont recrutés. Avec des dépenses de chauffage éclairage qui augmentent, les frais d'administration croissent très vite. Au total en 1869 le fonctionnement de la ville absorbe jusqu'à 70 % des dépenses ordinaires (70 000 F)

Jusque vers 1840 les frais d'exploitation (achats, achats de matériaux, locations, entretien, impôts assurance, prélèvement par l'Etat) pesaient plus que ceux de l'administration (traitements, frais de bureau), la ville commençait de s'équiper mais ne proposait encore que de modestes services. L'administration municipale se développe ensuite et le maire, Faure-Belon, reconnaît en 1856 que « les services municipaux s'étendent et se compliquent ». Certaines dépenses progressent alors moins vite que ne le fait la population, en particulier les traitements du personnel et les frais de bureau, ou le service d'incendie. D'autres dépenses apparaissent, inconnues jusque là, et croissent au contraire rapidement, l'enlèvement des boues et cendres, l'éclairage, l'entretien des jardins publics, la police. Enfin pavage, trottoirs, égouts, adduction d'eau - l'eau avant 1840, les égouts au milieu du siècle, les barrages à la fin du Second Empire - et nouveaux bâtiments publics accélèrent encore plus la croissance de ce type de dépense. De 2,5 F par habitant en 1822 on quadruple en 1869 avec 10 F. Le gros bourg artisanal devient une grande ville moderne.

Au second rang les établissements de charité, l'hospice, le bureau de bienfaisance les secours occasionnels augmentent en valeur absolue mais diminuent en pourcentage du total : 36 000 F en 1822 soit 26 % des dépenses ordinaires et 45 000 F en 1855 qui ne font plus que 11 %. Dans leur vie quotidienne les Stéphanois, comme tous les autres Français, côtoient la misère mais s'ils sont à l'occasion charitables ils n'en manifestent pas moins une certaine indifférence aux malheurs des autres, le siècle est dur. Le chapitre que nous dirions « culturel » est encore moins bien traité. L'éducation et les nouveautés que sont le théâtre, le musée, la bibliothèque émarginent mais pour bien peu. Cependant l'instruction primaire est relativement épargnée. Un seul repère montre la modestie de ce chapitre, en 1870 l'ensemble « culturel » ne coûte que 2,5 F par habitant !

Les *dépenses extraordinaires* sont de mieux en mieux alimentées, d'abord par les excédents puis par le recours à l'emprunt. Et leur affectation aux travaux d'édilité presque totale, car même les secours occasionnels, ainsi aux ouvriers nécessiteux, se traduisent par l'ouverture de chantiers, l'effort le plus important pour ces derniers se situant en 1848 ce qui n'est pas une surprise. Elles ne sont considérables qu'à partir de 1840, soit 4,6 millions de F jusqu'à 1855 et s'envolent ensuite avec 13,4 millions de 1856 à 64.

En fait l'analyse des comptes est quelque peu compliquée par une pratique qui ne disparaîtra que peu à peu, celle des recettes et dépenses supplémentaires intégrées au fur et à mesure en cours d'année ou qu'il faut à l'occasion reporter sur les exercices suivants. La pratique du budget supplémentaire régularisera cette gymnastique comptable parfois brouillonne sinon incompréhensible. Par exemple des secours pour « soulager les indigents » ; des factures réglées en retard par les débiteurs de la mairie ; les recettes « pour ordre » des riverains s'engageant à payer égouts et pavés dont les travaux sont eux aussi inscrits « pour ordre ». Mais les contribuables ne règlent qu'avec plus ou moins de retard, ou ne payent pas ! Le comptable se débrouille comme il peut avec de longues listes de recettes en attente et des paiements qu'il échelonne au mieux pour équilibrer quand même son budget d'où quelques paradoxes de budgets d'abord en excédent puis recalculés avec déficit par suite de ces reprises de comptes antérieurs. Sans oublier quelques irrégularités, comme des travaux payés sur des comptes d'assistance par exemple, cela reste toutefois minime. Un cas exceptionnel enfin est celui des réparations aux couvents pris d'assaut lors des émeutes d'avril 1848. La condamnation de la ville en 1851 l'oblige impromptu à se procurer 554 525 F par un emprunt et une imposition extraordinaire des contribuables les plus aisés jusqu'en 1853. Ces accidents, ces difficultés de lecture et les erreurs qui en découlent ont toutefois peu d'incidence sur l'interprétation à long terme des comptes municipaux dont les grandes masses sont peu sensibles à des sommes au final de peu d'importance.

### **La priorité : des équipements, des bâtiments publics**

Selon A Martourey de 1815 à 1870 les dépenses d'urbanisation (voirie-bâtiments-équipements-eau-égouts) s'élèvent à 26 millions de F soit 45 % des dépenses totales qui atteignent 58 millions de F. De sommes modestes au début on passe de 1840 à 1855 à un total de 4,6 millions de F qui est investi, non compris les annuités des emprunts ni leur remboursement en capital. Mais c'est la période impériale qui est la plus gourmande avec 71 % de ce total, 17 millions, surtout après 1856. Les travaux d'édilité entre 1855 et 64, soit 13,4 millions, dépassent plus d'un million par an, l'équivalent de la moitié des recettes ordinaires. La Restauration n'y a consacré que 120 000 F par an, la Monarchie de Juillet 220 000 F annuels contre presque un million pendant le Second Empire. En bénéficient au maximum les équipements collectifs dont le principal est la fourniture d'eau par l'aqueduc du Furan, les adductions d'eau en ville puis les barrages. La ville devient un grand chantier d'où surgissent pour la grande satisfaction des Stéphanois de nouveaux bâtiments publics. Elle n'a guère connu d'époque aussi active dans ses transformations, pourtant il manquera encore bien des équipements avant l'ultime effort consenti entre 1870 et 1914.

Quelques crises ont interrompu cette croissance mais ne l'ont jamais remise en cause. Pour l'essentiel elles sont dues à des causes générales, difficultés politiques nationales conjuguées à une crise économique. Des troubles locaux, agitation ouvrière voire émeutes, sont à l'origine de celles de 1831, de 1832-34 puis de 1848-49, vite résorbées par la reprise de la production textile, de l'armurerie, du charbon et du fer. En 1860 des investissements coûteux et des emprunts coïncident malheureusement avec une baisse de la production et donc des recettes fiscales. 1865 voit une répétition du scénario et il faut recourir à des taxes et impôts exceptionnels, à l'abandon provisoire de dépenses pour l'adduction d'eau. Le maire prévoit un déficit de 142 000 F. En réalité il est constaté après l'exercice un bénéfice de 20 000 ! la reprise de l'activité a été assez rapide pour que la consommation augmente, que les recettes suivent et dépassent les prévisions pessimistes du maire. Il n'en reste pas moins prudent et décide de freiner les travaux en cours.

## De 1820 à 1870 rappel de quelques données et ratios par habitant

	octroi	recettes ordinaires	recettes totales	dépenses ordinaires	dépenses totales	population
1820	233 860 F 12,3	216 925 11,5 F/h	254 755 <b>13,4</b>	135 949 <b>7,1</b>	254 100 13,3	19 102
1830	313 237 <b>9,5</b>	358 173 <b>10,8</b>	602 992 18,2	278 727 8,5	562 380 17	33 064
1840	484 281 10	592 599 12,3	693 780 14,4	382 239 8	607 734 <b>12,6</b>	48 554
1850	576 000 10,3	772 526 13,8	1 179 668 21	493 162 9	1 045 577 18,7	56 003
1856	1 064 050 11,3	1 425 303 15	2 260 813 24	913 098 9,7	1 997 196 21,1	94 432
1865	1 107 950 12	1 488 118 16,1	3 561 631 <b>38,6</b>	1 065 790 11,6	3 151 617 <b>34,1</b>	96 620
1870	1 502 933 <b>13,6</b>	2 064 791 <b>18,6</b>	2 512 965 22,6	1 474 031 <b>13,3</b>	2 328 204 21	110 814 en 1872

**9,5 F** par habitant ratio le plus bas

**15,6 F** par habitant ratio le plus élevé

Cet effort est le résultat d'une gestion très économe au début, ainsi en 1822 l'excédent assure directement 70 % des dépenses ; entre 1855 et 69 l'autofinancement ne fournit plus en moyenne que 40 % et l'octroi sert plutôt à garantir les annuités des emprunts qu'à abonder directement la ligne des dépenses. D'autres moyens de financement sont loin de fournir autant de ressources, par exemple la participation des propriétaires riverains aux travaux de voirie et égouts ; l'Etat ne subventionne pas ou si peu (par ex. 19 000 F pour les lavoirs mais quand même 100 000 alloués au cours Fauriel pendant l'Empire), sa participation de 500 000 F pour les barrages est dérisoire. Enfin si à l'occasion sont votés des centimes extraordinaires pour un investissement précis, et d'un coût minime, la municipalité ne peut en abuser. En 1832 il a fallu établir des centimes exceptionnels sur les contributions directes que paient les citoyens les plus riches. Votés pour 5 ans, afin de rétablir une situation financière dégradée par la crise (la ville ne peut rembourser que 100 000 F sur sa dette de 650 000) et par les secours aux ouvriers, ils ont été mal acceptés et supprimés en 1834 dès l'amorce d'une reprise des affaires.

Le moyen de s'en sortir ? emprunter.

### L'emprunt pierre de touche de la politique financière

L'utilisation de cette facilité de gestion reflète encore plus fidèlement l'évolution de la politique financière de la ville que ne le fait l'ensemble du budget. Après des débuts hésitants voire maladroits et un recours tardif aux emprunts les maires se hasardent plus volontiers. Les communes empruntent des sommes modestes à des particuliers puis, devant la nécessité, le pouvoir central autorise l'emprunt sous condition d'un accord du Ministre de l'Intérieur et de sa dévolution aux investissements. Deux organismes jouent un rôle capital, la Caisse des Dépôts et Consignation (1816), le Crédit Foncier de France (1852). Rassénérés par une heureuse pratique et une bonne conjoncture économique les édiles accumulent alors les dettes jusqu'à ce que la prudence vienne ralentir cette longue progression.

Au début il est rare d'emprunter, question de mentalité - il faut éviter les dettes - question de confiance - les prêteurs sont méfiants suite à de mauvaises surprises. Quand il faut financer la construction de la Condition des soies en 1818 sept négociants acceptent en un premier temps d'avancer 45 000 F au taux élevé de 6 % puis à la suite de retards administratifs et de retards dans le chantier ils renoncent (leurs raisons ne sont pas vraiment connues). L'opération se fait malgré tout, la ville trouve d'autres prêteurs mais aura du mal à rembourser et ne se libère qu'en 1832. Echaudé le maire attend 1827 pour l'emprunt suivant ; il est accordé en 1828, pour les indispensables travaux d'adduction d'eau soit 300 000 F à rembourser en dix ans. La crise de 1830, contrairement à ce qu'on craint, n'affecte pas les échéances, heureuse surprise.

Voilà qui, joint à la nécessité d'emprunter pour accepter les 550 000 F du legs Jovin-Bouchard (voir quelques détails de l'affaire en annexe) car il est insuffisant pour en réaliser les nombreux travaux d'édilité, encourage à poursuivre dans cette voie. Même si le maire, Deprandière, doit démissionner quand il est désavoué par son conseil lorsqu'il préconise un emprunt de 1,8 million de F pour compléter le legs. La somme trop considérable a effrayé des conseillers timorés, ceux du parti « stationnaire », comme dit le préfet, attentifs aux dépenses. D'ailleurs la loi de 1840 en limitant la durée des prêts à 12 ans ne permettrait pas de dépasser 6 à 700 000 F pour l'emprunt, selon les opposants, compte tenu des faibles excédents annuels affectés aux remboursements. Deprandière, du clan « le progrès », interprète mieux les intentions du légataire : avoir de l'ambition pour la ville, quitte à prendre quelques risques et au prix d'un aménagement des clauses. C'est ce que les deux coteries acceptent par le compromis de 1843, un emprunt s'ajoutera au legs.

La loi de 1840 est un repère majeur. Dans ses attendus le Ministère déclare que « enchaîner l'avenir n'est au pouvoir de personne » ce qui conforte les hésitants. Encore en 1852, au conseil du 15 juin, Peyret-Lallier (maire de 1831 à 35) affirme que « l'économie [...] est le seul moyen efficace d'améliorer la situation financière ». Il préconise une meilleure utilisation de l'octroi qu'il ne faut pas affermer mais bien surveiller, il irait jusqu'à baisser les tarifs pour accroître la consommation. Il explique qu'avec des centimes exceptionnels on peut faire lentement mais sûrement ce qui coûte le double en emprunts à cause des intérêts ; il faudrait renoncer à la « ressource décevante du crédit ».

Il n'est pas écouté. Rassurée par la bonne santé économique de la ville, confiante dans la rentrée régulière de l'octroi et misant sur la capacité d'épargne des Stéphanois, la municipalité à partir de ces années 1840 multiplie les emprunts mais leur volume ne croît qu'après l'absorption des communes rurales en 1856 jusqu'à la pause de 1865.

Dès 1841 le collège est meublé par un emprunt de 80 000 F. Les « capitalistes » n'offrant pas de meilleures conditions que la Caisse des Dépôts c'est cette dernière qui va alimenter les caisses jusqu'aux années 1855. L'emprunt suivant, 900 000 F, est réalisé au fur et à mesure du règlement des travaux ce qui permet d'échelonner les remboursements, ainsi 450 000 F affectés à la caserne sont débloqués en trois tranches de 1846 à 55. A la veille du Second Empire le montant total atteint 2 377 000 F.

L'échelle change après l'unification de l'agglomération, le nouveau Saint-Etienne nécessite, rang préfectoral oblige, des travaux d'utilité publique d'importance sans oublier le prestige de promenades et monuments. Comme l'économie paraît toujours florissante le maire se sent solide financièrement. Dès 1855 150 000 F sont empruntés pour un délai inhabituel de seulement 4 ans et demi. L'avantage est de ne payer que 31 000 F d'intérêts, la ville rembourse aisément le capital. Sur le total de 8 177 000 F empruntés entre 1824 et 63 71% le

sont entre 1858 et 1863 mais la période 1840 -55 ne démérite pas avec 23% du total et un énorme effort annuel.

L'optimisme que je souligne ci-dessus est confirmé par l'emprunt de 1856 dont l'objet n'est pas détaillé mais concerne les travaux d'urbanisme ; le maire décide de l'offrir en 600 obligations de 1 000 F à 5 % avec des délais de 6,7 et 8 ans. Le public souscrit volontiers. Le même processus est utilisé plusieurs fois ainsi en 1858 pour 439 000 F le reste étant obtenu à la Caisse des Dépôts pour monter aux 900 000 F du total. En 1864 et 1865 600 000 F de l'emprunt de 2 millions, autorisé en 1863, sont financés pour les deux tiers par les Stéphanois - 45 % du nombre de souscripteurs - dont beaucoup de petits souscripteurs. Tout en montrant une certaine indépendance vis-à-vis de la Caisse des Dépôts la ville offre aux petits épargnants une avantageuse opportunité de placement. C'est habile politiquement. Ce qu'a déjà prouvé l'emprunt de 2,3 millions de F en 1859 dont la première tranche (673 obligations de 1 000 F) est surtout enlevée par de petits souscripteurs tandis que les gros souscripteurs, plus de 20 000 F chacun, ne prêtent que 20 % de la somme.

Pour l'emprunt de 2 millions affecté aux travaux d'adduction d'eau le maire a essayé de revenir aux obligations pour les particuliers qui acceptent des taux moins élevés et une durée de dix ans, mais avec un succès limité. L'emprunt pèse de plus en plus dans la dette municipale, les remboursements à la Caisse des Dépôts sont étalés jusqu'à 1870 et pour des sommes importantes, 338 000 F annuels. Cette nouvelle gestion de l'emprunt entraîne une charge accrue pour les habitants. Entre 1855 et 1864 les Stéphanois doivent un capital de 3 millions de F et 1,3 million d'intérêts ; en 1865, date décisive en la matière, pour 2,6 millions de recettes totales il faut payer 900 000 F de charges de la dette. L'excédent moyen entre 1861 et 64 n'étant que d'un peu moins de 500 000 F même avec trois impositions exceptionnelles le comptable n'a que 700 000 pour régler la note. Par habitant on est passé de 38 F en 1854 à 74 en 1863, un doublement dangereux. Certes de semblables écueils avaient été franchis plusieurs fois auparavant, en 1831, en 1841, en 48 par exemple, mais le maire inquiet décide de marquer une pause « il faut s'interdire toute dépense nouvelle » pour deux ans déclare-t-il. Le tableau des engagements de la ville confirme son diagnostic, le point bas sera atteint en 1871 loin du dangereux sommet de 1865 ce n'est « qu'une gêne momentanée dit-il. Ce qui explique, en 1869, son souhait de souscrire un emprunt de 1 700 000 F (la guerre le stoppera) même s'il reste une ardoise de 6 millions de F à régler. Une grande ville ne peut pas se passer de la dette qui devient un élément normal de la gestion et une des conditions de sa croissance.

Nous sommes loin, très loin, de ce que pensaient, vingt ans avant, des édiles comme Peyret-Lallier ou même Royet. Mais on n'abandonna qu'à regret la bonne règle du commerce : on investit une partie des bénéfices, on alimente la trésorerie en économisant.

Le pessimisme affiché par Faure-Belon en 1865 n'est qu'un excès circonstanciel de prudence. Faire fonctionner la ville coûte de plus en plus cher, deux fois plus en 1870 que cinquante ans auparavant. Cependant, grâce à l'emprunt et à la demande des entrepreneurs, les maires ont admis, lentement et difficilement, que la satisfaction des besoins collectifs était indispensable à la croissance d'une grande ville industrielle et que reporter des travaux indispensables était plus coûteux à terme que d'emprunter. Ce furent des années cruciales, notamment pendant le début du Second Empire, et un effort considérable donna à la ville une physionomie qu'elle n'a abandonnée qu'après la seconde guerre mondiale. Faure-Belon déclare en 1861 : « Nous laisserons à nos successeurs beaucoup plus de biens qu'ils n'auront de dettes à payer ». N'oubliant pas sa campagne électorale il s'inscrit dans la lignée des édiles vertueux en



reconnaissant en 1865 : « on a peine à expliquer aujourd'hui qu'avec d'aussi faibles moyens la municipalité ait pu subvenir à tout ce qu'elle a accompli de 1820 à 1830 ».

### Les emprunts de 1824 à 1865

date	montant	réalisation	durée	taux	prêteurs
1824	37 000 F			6 %	particuliers
1828	300 000	1829 : 240 000 1832 : 60 000		4,5 %	C. D (1)
1841	80 000		5ans 2 mois	4,5 %	C.D
1842	900 000	1843 : 350 000 1845 : 100 000 1849 : 100 000 1851 : 130 000 1853 : 220 000	12 ans 5 ans 4 ans 4ans 10 mois 6 ans	4,5 %	C.D
1843	450 000	1846 : 200 000 1850 : 150 000 1855 : 130 000	11 ans 5 ans 4 ans	4,5 %	C.D
1853	300 000		9 ans	4,5 %	C.D
1855	150 000		4 ans 7 mois	4,5 %	C.D
1856	600 000		6 - 7 - 8 ans	5 %	particuliers
1858	900 000	1858 : 439 000 1860 : 461 000	2 - 7 ans	5 % 4,5 %	particuliers C.D
1859	2 300 000	1859 : 673 000 1860 : 539 000 1861 : 750 000 1862 : 338 000	5 à 7 ans 7 ans 8 ans 9 mois 10 ans	5 % 4,5 %	particuliers C.D C.D particuliers
1863	2 000 000	1863 : 1 400 000 1864 : 400 000 1865 : 200 000	12 ans 10 et 11 ans 6 ans	4,5 %	C.D particuliers particuliers

(1) C.D : Caisse des Dépôts et Consignations

Source : archives municipales 2 I et 9C

### Affectation de ces emprunts

1824 : Bourse et condition des soies 37 000 F  
 1829 : adduction d'eau 240 000  
 1830 : Mont de Piété 100 000 ; secours 60 000  
 1832 : eaux 60 000  
 1841 : mobilier 80 000  
 1843 : travaux 350 000  
 1845 : collège 100  
 1846 : caserne 200 000  
 1849 : travaux 100 000 (secours)  
 1850 : caserne 150 000  
 1851 : travaux 130 000

1853 : théâtre 300 000 ; travaux 220 000  
 1855 : caserne 100 000 ; travaux 150 000  
 1856 : travaux 600 000  
 1858 : travaux 439 000  
 1859 : eaux 673 000  
 1860 : eaux 539 000 ; travaux 461 000  
 1861 : eaux 750 000  
 1862 : eaux 333 000  
 1863 : eaux 1 400 000  
 1864 : eaux 400 000  
 1865 : eaux 200 000

## Les engagements annuels de la ville de 1865 à 1875

<b>emprunts</b>	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	<b>total</b>
1858 tirage 1	347 475	amorti										347 575
1858 tirage 2	18 000	409 000	amorti									427 000
1859 tirage 1	175 200	239 400	amorti									414 600
1859 tirage 2	115 750	13 500	306 750	amorti								436 000
1859 tirage 3	33 750	33 750	33 750	278 125	266 875	255 625	amorti					901 875
1859 tirage 4	15 210	15 110	15 210	15 210	15 210	15 210	15 210	345 605	amorti			452 075
1862	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	32 397	356 369
1863 tirage 1	94 500	63 000	63 000	63 000	63 000	63 000	63 000	356 250	342 750	329 250	511 250	2 012 000
1863 tirage 2	27 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	213 500	201 500	589 000
sous total emprunts	859 282	824 257	469 107	406 752	395 482	384 232	128 607	752 252	393 147	575 147	748 147	<b>5 936 391</b>
<b>total avec les divers</b>	<b>884 382</b>	852 357	614 207	533 082	417 332	451 742	<b>380 607</b>	752 252	393 147	575 147	748 147	<b>6 602 405</b>

Les divers comprennent : un emprunt de 200 000 F non encore engagé en 1865 prévu jusqu'à 1871 ; une annuité aux hospices jusqu'à 1869 ; idem pour l'église Sainte-Barbe ; une indemnité à l'église Sainte-Marie ; 100 000 F dûs à MM Lassaing (cours Fauriel) ; annuités et indemnité pour un achat d'immeuble ; l'achat du presbytère de Montaud ; l'achat de terrains pour une école, le boulevard du Nord, la Manufacture d'armes.

Le total pour 1871 tient compte de la fin prévue à cette date du prêt de 200 000, les annuités ne sont pas prises en compte de 1865 à 1870

Pendant les dix années précédentes l'emprunt a coûté 1 281 330 F en intérêts et 3 046 314 F en capital soit 4 327 645 F

Source : rapport de Faure-Belon au conseil municipal le 11 mai 1865

## Une nouvelle façon de gérer

En septembre 1855 Faure-Belon rappelle que la réunion des communes rurales, aux ressources insuffisantes mais aux besoins grandissants, va accroître les difficultés financières de la ville. Le transfert de la préfecture impose au surplus des dépenses considérables et urgentes. Le rendement de l'octroi, incertain et excluant qu'on puisse encore en espérer des ressources supplémentaires, il vaut mieux recourir aux emprunts et demander pendant quelques années un impôt supplémentaire de 10% des contributions directes pour aider au financement des 1,2 million de F en dépenses extraordinaires prévisibles. Mais la ville doit déjà 3 420 230 F en cinq emprunts à la Caisse des Dépôts (2 455 000) et trois emprunts en souscription auprès du public (950 000) plus 15 230 divers ; pendant 9 ans il faudra verser des annuités d'environ 250 à 300 000 F. C'est dire que la plus grande prudence est envisagée et que les emprunts ne seront utilisés que par tranches nécessaires aux travaux effectivement en cours. La politique d'emprunt est désormais bien engagée.

### le budget et le compte administratif de 1856

Comment le budget a-t-il été exécuté ? Le compte administratif de 1856, donne la situation au 31 mars 1857 : les dépenses ont été maîtrisées, parfois habilement repoussées voire, pour quelques unes, annulées ; les recettes étaient sous-estimées et c'est heureux car les emprunts sont freinés par l'Etat. Au total le budget permet de payer l'indispensable ou le plus urgent et il dégage donc un assez fort surplus pour continuer pendant les exercices suivants.

Les recettes ordinaires sont en effet plus élevées que prévu, surtout pour l'octroi qui rapporte 1 063 451,24 brut et 939 373,28 net au lieu des 930 000 brut prévus en 1855. C'est 75 % des recettes ordinaires qui s'élèvent à 1 425 303 F (la Condition des soies rapporte 74 923 F).

Les recettes extraordinaires (588 953 F) comportent bien les 72 000 F d'imposition supplémentaire et même une ancienne imposition qui sert à rembourser un emprunt datant de 1848. Mais l'emprunt de 1,2 million de F a été ramené à 800 000 puis fixé par le Ministère à 600 000 F. Il n'est réalisé que partiellement en obligations de 1 000 F placées dans le public, au taux de 5 % et échéances jusqu'à 1862-64. Faute d'un accord avec les héritiers Jovin il n'est rien reçu de cette autre source de financement.

Les recettes exceptionnelles et supplémentaires vont s'y ajouter, d'abord avec l'excédent de 1855 (192 138 F) puis diverses ressources de poche qui les portent à 246 557 F.

Les dépenses ordinaires sont inférieures à la moitié des dépenses totales et les frais administratifs (310 126 F) en dépassent le tiers. Au passage on relève que la police en absorbant 105 000 F constitue, après les frais de perception de l'octroi, la ligne la plus importante. Assurer les charges et l'entretien des biens de la ville coûte beaucoup plus (346 480 F) notamment pour l'éclairage (74 000 F) les fontaines et les promenades.

Le chapitre consacré au social, à l'enseignement, la culture et les cultes est le plus faible (236 491 F ou ¼ des dépenses ordinaires) et ce sont les hospices avec le bureau de bienfaisance qui reçoivent la meilleure part (80 000F). Si on y ajoute les secours divers, les enfants trouvés, les indigents et aliénés on arrive à la moitié de ce type de dépenses. Le reste compte peu, à part les 11 000 F pour le théâtre alors que la bibliothèque, achats et salaires compris, ne coûte que 2 700F. Les imprévus, 20 000F, complètent le total.

## Budget de 1856

1856	recettes	dépenses	solde
Ordinaires	1 425 303,07 dont 75 % d'octroi	913 098,13	512 204,94
Extraordinaires	588 953,05	552 115,61	36 837,44
Supplémentaires	246 557,31	531 982,57	- 285 425,26
Total Ext et Supp	835 510,36	1 084 098,18	-248 587,82
Total	2 260 813,43	1 997 196,31	263 617,12

Il s'agit d'un bilan de caisse qui ne prend pas en compte les non valeurs et les restes à payer (370 000 F) ou encaisser (155 000 F) ainsi qu'une réserve de 19 000 F attribuée au Préfet

La population vient de passer de 56 003 habitants à 94 432 avec les quatre communes rurales.

Le maire fait remarquer qu'environ 500 000 F de travaux c'est « assez élevé pour une année peu prospère ». Aussi le report d'un an pour la couverture du Furan sur le cours Saint-André (V Hugo) - l'architecte Exbrayat est décédé - ne le chagrine pas ; au contraire, cela supprime aussi la construction de lavoirs en remplacement de ceux qui auraient disparu le long de la rivière. Le seul projet qu'il regrette c'est le report de la construction de l'hôtel de préfecture au clos Giraud suite aux chicanes dans l'affaire du legs Jovin. Faure-Belon conclut « rien ne presse d'emprunter ». Surtout que le service de la dette consomme 48% des dépenses extraordinaires (265 871,92 F sur 552 115,61) ce qui est vraiment élevé.

Le reste des dépenses extraordinaires est réparti en achats de matériel, indemnités diverses, construction d'une école et 25 000 F pour l'aménagement de l'hôtel de ville qui doit loger la préfecture. Comme il est habituel ce sont les 531 982 F de dépenses supplémentaires, presque égales aux précédentes, qui retracent dans une très longue liste la multitude des engagements de la municipalité et les décisions prises au fur et à mesure du déroulement de l'année, une pratique du pilotage à vue qui dépassera largement la fin du siècle. La facture la plus importante est celle de l'hôtel de ville (détaillée entre 74 fournisseurs !) soit 100 096 F ; le reste se partage entre les égouts, les pavés, les fontaines, les réparations, les chemins, les achats de terrain etc. En conclusion le maire tient à donner au public des informations détaillées sur « les sources et l'emploi des deniers publics ».

Si sa gestion dégage un excédent non négligeable c'est qu'en fin de compte, surtout au regard de nos critères actuels, une extrême prudence s'est exercée entre retenue sur les dépenses, freinage des emprunts et reports de gros travaux. L'absorption des communes rurales n'a qu'une répercussion des plus minimes, la préfecture reste en projet, seul l'hôtel de ville engage à des dépenses nouvelles.

## Le volontarisme des années 1860

Quatre années plus tard le compte administratif de 1860, du même Faure-Belon, témoigne d'une gestion plus hardie. Il est impératif de pourvoir la ville en eau. Cela impose des travaux considérables car sans abondance et sûreté des approvisionnements l'industrie est menacée, sans oublier la vie quotidienne des Stéphanois toujours plus nombreux.

Le budget est préparé dans les années précédentes par des emprunts et des mesures d'économie, si on peut dire... car l'impressionnant excédent de 1859 (1 075 461,25 F) c'est à dire environ une année d'octroi ! est en fait un trompe l'œil qui résulte de 980 442 F d'impayés ce qui le réduit, au sens comptable, à 190 439 F. Cela va pourtant fournir 43% des

recettes exceptionnelles et supplémentaires de la ville mais repousse en une fuite en avant le paiement sur les budgets à venir. Une démarche qui pourrait être risquée dans un autre contexte, en effet l'octroi montre ses limites, avec 1 101 024 F il est un peu inférieur à celui de 1856. Le reste est constitué par des emprunts élevés puisque Faure-Belon engage la ville pour 2 300 000 F non utilisés totalement il est vrai.

Le projet des eaux a été chiffré à 3 190 000 F dont 1,3 million pour le barrage du Gouffre d'enfer. L'Etat devrait le financer aux deux tiers en vertu de la loi de protection contre les crues votée en 1858 soit 610 000 F mais ne verse que 570 000 F (ce calcul concerne uniquement un barrage de protection des crues or la ville veut aussi de l'eau potable et industrielle donc un barrage plus important). Il faut trouver pour cela 2,6 millions de F. En renonçant à un nouveau système de distribution de l'eau trop onéreux 2,295 millions suffiraient ; puis le maire accepte ces 2,6 millions comme contribution de la ville. Las le coût du terrassement augmentant on atteint bel et bien 3 millions et avec les frais annexes environ 4,5 !

Par contre les recettes extraordinaires font appel aux Stéphanois conviés à un effort supplémentaire, avec le décime d'octroi et un impôt de 5% sur les contributions, affecté au « projet des eaux ». On y ajoute un emprunt pour les eaux (539 000 F) le reste de l'emprunt pour l'eau de 1858 (461 000) soit une forte progression par rapport à l'endettement précédent.

#### Le compte administratif de 1860

1860	recettes	dépenses	solde
Ordinaires	1 509 548,59 dont 73% d'octroi (1 101 024)	1 076 964,4	432 584,19
Extraordinaires	1 258 066,06 dont 1 075 461,25 d'excédent reporté	1 249 968,09	8 097,97
Supplémentaires	1 238 001,23	786 306,88	451 694,35
Total ext et supp	2 496 067,29	2 036 274,97	459 792,32
Total	4 005 615,88	3 113 239,37	892 376,51

Les recettes ordinaires diffèrent peu des sommes habituelles car si les centimes (20 600) et la patente (32 141) rapportent un peu plus, l'octroi faiblit et frais déduits il reste 984 576 F.

Les dépenses ordinaires augmentent peu par rapport aux exercices antérieurs, ni leur structure. Les affectations en pourcentage sont équivalentes : 32% aux fonctionnements, 20 à l'entretien, autant pour le nettoyage, l'éclairage etc, 24 pour les secours, hospices, instruction publique, beaux-arts (une école neuve pour 68 044 F ; le théâtre revient à 15 240 F).

La grande affaire ce sont les dépenses extraordinaires. Il faut déboursier 392 902 F pour le service de la dette ; par mesure d'économie on supprime 167 000 F destinés à des bains et lavoirs publics remis à des jours meilleurs... Elles comportent ensuite sur leur total de 1 249 968 F les travaux du projet des eaux (714 185 F mais 736 314 sont annulés sans emploi !). De même on reporte 110 000 F (voûte du Furan) et 200 000 (terrains des Ursules) cependant la place Marengo est embellie (40 000 F). Il faut ensuite au cours de l'année payer des reports des années antérieures (378 435 F) puis des travaux nouveaux ou des chantiers en cours prévus au budget (Fauriel, Hôtel de ville, Ecole de dessin) ; avec 98 232 F d'imprévus les dépenses exceptionnelles totalisent plus de 2 millions de F.

Le bilan est étonnant puisqu'il établit au 1<sup>er</sup> mai 1861 un excédent de 892 376,51 F... Ce sont des apparences. On voit que, malgré des dépenses imprévues, les aléas des chantiers et les reports volontaires de travaux ont écrêté les dépenses et amorcé un étalement qui précède un effort tout aussi considérable pour le deuxième barrage au Pas du Riot. Ce sont les inconvénients d'un budget annuel qu'on doit voter en équilibre ou à balance positive et d'une utilisation abusive des modifications budgétaires en cours d'exercice. Est-ce un habile moyen pour lisser l'effort d'investissement sur plusieurs exercices ? Mais il y a aussi des erreurs dans la gestion, des surprises, heureuses comme en 1865 qui dégage un excédent au lieu d'un déficit, assez souvent malheureuses. C'est peut être inévitable car la maîtrise du budget n'est pas vraiment assurée. Comment justifier, entre autres exemples, qu'une grande partie des excédents provienne souvent d'emprunts encaissés sans utilisation immédiate, parfois par pusillanimité ?

La guerre n'interrompt pas cette pratique financière et on peut observer que les budgets depuis 1865 ne diffèrent pas sensiblement de ceux établis dans leur prolongement entre 1870 et le début des années 1880.

Mais auparavant il est temps de dresser un rapide état des lieux : comment la ville s'est elle transformée grâce à cet important effort de financement (auquel ont participé évidemment les propriétaires privés qui ont de même beaucoup investi pendant ces années là.) ?



## Les années décisives, la fondation d'une nouvelle ville. 1790 -1840

« Neaulieu est à cette époque une ville chétive, à peine une bourgade, tout juste un chef-lieu. Une cité sans urbanité, un territoire sans histoire, une densité sans forme ».

J N Blanc « L'inauguration des ruines » (Ed. Losfeld 2013)

C'est une question d'aménagement urbain, voire la question de l'avenir de la ville, qui a dominé la politique municipale pendant les années révolutionnaires et au début du Premier Empire, bien que les édiles aient eu à se soucier des nombreuses difficultés inhérentes à une époque aussi troublée. La "ville industrielle", qu'ils ont commencé d'équiper, a ainsi plus ou moins bien fonctionné et, si la question de l'urbanisme est évoquée dans les années 1920-1940, il faut attendre le grand bouleversement des trente glorieuses (1950/75) pour que l'aménagement urbain et l'avenir de la ville, voire sa redéfinition, reprennent le premier rang dans les préoccupations municipales. Mais, comme le Hans im Schnokeloch, les maires et leurs conseils n'ont pas toujours fait ce qu'ils ont voulu, ni voulu tout ce qu'ils ont fait... ni même dit tout ce qu'ils ont fait ou fait ce qu'ils ont dit !

Les travaux entrepris à Saint-Etienne n'ont rien de spécifique à la ville, même si son fort développement industriel et démographique les justifierait de toute façon. En effet, depuis 1840 environ et jusque vers 1880, les investissements en tous les domaines se multiplient dans tout le pays, routes, canaux, voies ferrées, et pour ce qui nous concerne ici, équipements urbains en réseaux d'eau et d'égouts enfin voirie et programmes immobiliers. Une succession de lois accompagne ce mouvement, dont les lois sur l'alignement des rues, lois d'expropriation dont la plus importante en 1852 (votée pour Paris puis appliquée à d'autres villes) prévoit l'expropriation hors alignement en cas de nécessité pour la salubrité, des subventions publiques sont également prévues dans certains cas. Même une ville comme Saint-Etienne ne maîtrise pas la nouvelle législation, entre avril 1856 et février 1857 le préfet et le Ministère de l'Intérieur interviennent à trois reprises pour corriger le traité conclu avec la « Cie Immobilière pour la régénération des Gauds » au sujet de la loi sur les expropriations, en décembre, puis le financement par emprunt et enfin la loi sur les alignements, février. C'est d'ailleurs l'occasion pour le préfet d'approuver le plan d'alignement de la ville.

Mais il faut tempérer une comparaison trop facile avec notre situation contemporaine. Au XIX<sup>e</sup> la propriété individuelle résiste assez pour que bien des projets soient très retardés voire échouent. La nécessité des travaux est estimée par leur rentabilité immobilière malgré les vues déjà planificatrices des ingénieurs qui ont un horizon plus lointain que celui des profits immédiats. Si on a en général peur de l'obsolescence des centres villes très taudifiés on cherche à maîtriser la croissance urbaine dans des limites rentables, le rôle du propriétaire et contribuable est dans la plupart des cas prépondérant, d'autant que ce sont ces mêmes propriétaires qui siègent dans les municipalités. Il est essentiel pour tous de conserver un habitat bon marché au centre ville où se trouvent les emplois. Les hésitations et les lenteurs dans l'exécution des projets trouvent là une de leurs origines, le maire est, en plus, partagé entre le pouvoir des premiers bureaux techniques, celui de ses adjoints, et les réserves des comptables qui freinent les emprunts.

Dès l'installation de la première municipalité malgré le manque de moyens, malgré les soubresauts d'une époque troublée, les nouveaux édiles continuent l'œuvre de leurs prédécesseurs et font manifestement preuve d'une forte ambition. Les bases de la réussite industrielle du XIX<sup>e</sup> vont être construites, transformant une petite ville d'armuriers, forgerons



et passementiers, semblable à ces « villes vétustes, grouillantes et malsaines, aux places et rues étroites et tortueuses [...] que l'Ancien Régime avait connues » (Histoire de la France urbaine, Le Seuil 1983). Saint-Etienne, à peine 150 ha et 16 000 habitants, commençait le siècle en se contentant d'un modeste rôle administratif (sous-préfecture en 1800), sans monument prestigieux et, ce qui est plus grave, sans bâtiment spécifique. La mairie est logée après quelques péripéties dans une bicoque provisoire que transpercent pluies et orages, le reste est à l'avenant.

Tout sera réalisé mais au prix de vicissitudes innombrables. Encore en 1813 A Neyron écrit au préfet « on n'y trouve ni hôtel de sous-préfecture, ni hôtel de la mairie [...] ni palais de justice, ni caserne, ni maison d'arrêt, ni bourse, ni condition des soies ». Réelles difficultés financières mais aussi pingrerie, les bâtiments seront souvent précaires ou insuffisants, les indispensables équipements – éclairage, pavés, égouts, adduction d'eau, voûtes et ponts du Furan – naîtront au terme de longues et difficileuses gestations. Cependant les contemporains s'en étonneront : « nouvelle Salente, Saint-Etienne voit s'élever chaque jour de nouveaux quartiers » écrit Duplessy en 1818, « ville anglaise » selon Stendhal en 1837, Birmingham ? voire ville américaine, ce qui est pour le moins exagéré ou prématuré. Au point que pendant presque un siècle la ville ne sera jamais qu'un éternel chantier car toujours en retard sur les besoins. En 1790 les édiles n'avaient évidemment pas le pressentiment d'un brillant avenir, pourtant ils s'engagèrent avec détermination.

Ils mirent en chantier une très ancienne ambition : ouvrir un nouveau trajet de Roanne au Rhône par le Pilat en évitant Lyon et, en même temps, créer un quartier, voire une *nouvelle ville*. Une expression qui apparaît sous la plume de l'architecte-voyer P-A Dalgabio. Mais peut-on lui donner sa signification présente ?

Et cela malgré la très forte instabilité municipale. Mais la continuité du projet n'en souffre pas, démontrant qu'il existe, au-delà des clivages politiques et des rivalités de factions, au-delà des obstacles du parcours, un intérêt général puissant. Il semble que sur la question du nouveau Saint-Etienne il y ait eu un fort consensus pour soutenir les projets municipaux. Du moins nous pouvons le penser dans la mesure où nous en avons assez de témoignages... contre fort peu d'échos défavorables. Ce qui ne veut pas dire qu'on n'a pas hésité, qu'on n'a pas louché, ni travaillé en utilisant au mieux des occasions, quitte à remanier, mais sans s'écarter du propos initial. La décision dépendait aussi du gouvernement puisque la nouvelle voirie était un segment d'un projet napoléonien reliant Paris au midi en évitant la vallée du Rhône et l'affaire traînait malgré l'ouverture des derniers ponts sur la Loire (Roanne 1832). Les Stéphanois forcèrent le destin par leur obstination.

Il fallait pour cela une conjonction de circonstances favorables : la vente de Biens Nationaux sur un espace plat, en direction du nord et de Roanne ; un excellent architecte-voyer inspiré par le néo-classicisme alors que la plupart des grandes villes françaises en avaient déjà appliqué les formules bien avant la fin du siècle ; le souhait des notables de quitter la vieille ville pour ce site offrant la possibilité de constructions à la mesure de leurs indispensables besoins d'équipements tant personnels que collectifs. Et peut-être la perspective pour ces notables, comme dans toute la France révolutionnaire, de faire un placement foncier, à bon prix.

La future voirie répondait aussi au besoin, exprimé en avril 1791, de donner à la ville une promenade. Cependant remplacer la vieille route passant par Mi-Carême et Montaud par une route proche du capricieux Furan pouvait être discuté, et le fut, tandis qu'au sud d'autres

trajets étaient possibles, empruntant soit le quartier des Gauds (futur cours V Hugo) soit la rue Valbenoîte. Mais les arguments exposés par le maire le 25 mars sont tout à fait convaincants, le passage par les Gauds s'avérant difficile et le raccord entre la rue de Valbenoîte et la place du Peuple un étranglement malencontreux. La nouvelle route pouvait être ouverte dans la vieille ville au prix de seulement deux démolitions de maisons sur la place du Peuple. Il est probable que le tracé est également conçu pour qu'on détruise le couvent qui jusqu'alors bloquait toute expansion vers le nord. Le transpercer était autant symbolique des temps nouveaux que nécessaire. Geste spectaculaire et politique donc que celui de Praire-Royet, élu du District, qui alla jusqu'à donner le premier coup de marteau de la démolition des bâtiments des Dames de Sainte Catherine en mars 1792.

En 1793 la nécessité de réorganiser la production des armes dans l'arsenal stéphanois est à l'origine des *limeries* pour lesquelles le pouvoir central s'attribue des terrains municipaux. Des ateliers doivent être construits le long de la nouvelle route de Roanne (place de l'hôtel de ville actuelle) pour abriter 1200 ouvriers armuriers, au besoin réquisitionnés. Le projet de lotissement est-il menacé ? Non, car la production s'effondre, les quelques ateliers sortis de terre sont démolis vers 1799-1800 ; deux bâtisses rescapées abritent alors mairie et sous-préfecture. La ville bénéficie en contrepartie de la rectification du cours du Furan sur le côté oriental de la future place de l'hôtel de ville. Mais elle hérite aussi de contestations et de procès qui ne s'achèveront qu'en 1807. La dernière alerte date de 1814 quand le gouvernement impérial menace de récupérer terrains et bâtiments pour renflouer sa trésorerie défailante !

La nouvelle logique d'aménagement annoncée par un règlement de construction dû à P-A Dalgabio en 1792 est codifiée par un règlement d'alignement (1819 d'abord, puis 1834) qui lui aussi est contesté par le pouvoir central et ne sera approuvé par le préfet qu'en 1857. Entre les deux nouvelles places l'Hôtel de ville est enfin mis en chantier, un nouveau quartier sort de terre. La croisée centrale s'achève en 1826 quand on ouvre la rue Gambetta (actuelle) puis les futures rues M Rondet et République. On comprend qu'un projet aussi ambitieux n'ait été à peu près achevé qu'aux environs de 1830 avec le Palais de Justice, la Prison, le Cimetière du Crêt de Roc, la Condition des soies, la Bourse. Mais beaucoup reste à faire, quoi qu'en dise l'optimiste Duplessy, et nombre de ces bâtiments édifiés à la hâte, au coût le plus bas, disparaîtront prématurément.

Les ambitions municipales se concrétisent peu à peu, ainsi la couverture du Furan dans le centre-ville. La rue du Grand Moulin est achevée entre 1817-19, la place Dorian (actuelle) couverte en 1826 ; entre 1808 et 26 l'eau a presque disparu du centre-ville tandis que les égouts sont construits, aux frais des riverains, entre 1800 et 1840. Il sera plus difficile de couvrir la dérivation dite bief des usines – 1853 pour la place du Peuple – qui ne disparaîtra totalement qu'à la fin du siècle. Quelques trottoirs financés de la même manière apparaissent dans les rues centrales à partir de 1824 tandis que le pavage des rues ne progresse que lentement. L'eau du Furan captée en amont de la ville, stockée dans un réservoir, est distribuée par plus d'une vingtaine de fontaines (1826-32) toutefois en quantité insuffisante. Dans tous les domaines on a paré au plus pressé ; la vie quotidienne est donc à peu près assurée.

#### A propos des tableaux

Il ne s'agit pas d'une chronologie exhaustive, qui serait d'ailleurs fastidieuse, mais d'un choix des principales réalisations illustrant les inflexions des politiques telles qu'exposées dans ce texte. Quelques unes ne relèvent pas de la municipalité (chemin de fer par ex.) mais s'inscrivent dans l'histoire monumentale de la ville.

Source : Archives Municipales. Les dates peuvent différer de quelques années selon les sources retenues. On trouve en effet soit la date d'inauguration, soit celle du début des travaux, ou de la mise en service, voire celle de la décision administrative.

#### Premières et modestes réalisations

1792-1807 – tracé de la future Grand'rue au nord de la ville, lotissement jacquard  
 1799 - décision de construire un réseau d'égouts  
 1801 – inauguration de la place Marengo (J Jaurès actuelle)  
 1805 – cimetière du Crêt de Roch achevé en 1819  
 1807 – collège communal  
 1816 – école des mineurs  
 1819 – premier plan d'alignement des constructions.  
 1822 – l'hôtel de ville mis en chantier (inauguré en 1835) . Plan de pavage des rues  
 1822 – 26 – prison, gendarmerie  
 1822 - règlement « pavés et égouts » début de construction du réseau assainissement  
 1823 – agrandissement du territoire communal qui double en superficie  
 1824 – décision d'établir des trottoirs. Place Saint-Louis (Waldeck-Rousseau)  
 1825 – raccordement de la route d'Annonay à la Grand'rue  
 1826/1832 – fontaines publiques alimentées par le Furan capté au sud de la ville  
 1827 – Condition des soies, Bourse du commerce  
 1831 – ouverture complète de la Grand Rue  
 1831 - création d'une bibliothèque dans les locaux de la mairie  
 1832 – Palais de Justice, gendarmerie, prison  
 1833 - création d'un musée d'art et d'industrie à la mairie  
 1834 - Place Badouillère  
 1839 – premiers becs de gaz  
 1843 - ouverture de la place des Ursules après démolition du couvent

Quand le 27 juin 1815 le conseil municipal incite le fabricant d'acier fondu J Jackson à s'installer au nord de la ville, à proximité des mines, quand il entend réserver les nouvelles rues à la résidence, il affirme sa volonté d'organiser la ville qui compte environ 48 000 h en 1841. Le but fixé en 1792 est atteint. Etait-ce délibéré ? Car, à défaut d'autres documents que les décisions clairement exprimées par le conseil municipal, il est difficile d'attribuer aux édiles une telle clairvoyance à si long terme. Mais leur jugement était le bon qui voyait la nécessité d'une pareille régulation urbaine. L'extension, qu'ils ont prévue sous forme d'un faubourg heureusement dessiné, ce sont leurs successeurs qui en feront le centre d'une autre ville.

Tout est en place dès 1845 pour le siècle de l'industrie et de la croissance stéphanoise.

## La ville industrielle, l'épuisante course aux équipements

« (la ville) n'ayant dès lors qu'une seule administration, un seul budget, un seul octroi, de grands travaux furent commencés » (Gras, "Histoire du commerce local..." 1910)

Le cadre vient d'être dessiné pour longtemps, jusqu'aux années 1950 voire 60. Sa principale modification sera administrative – l'annexion des communes suburbaines - et fera changer de dimensions la ville qui va peu à peu s'inscrire dans une conurbation (une grappe de villes). Par certains aspects elle gardera l'apparence d'un vaste chantier toujours en mouvement, toujours en évolution. Les affaires municipales changent alors quantitativement : il faut régler d'innombrables questions qui ressortissaient autrefois de l'initiative privée ; qualitativement : le maire n'a pas de compétence universelle, d'importants services techniques vont l'aider.

### **Une idéologie pour l'action municipale : le libéralisme, parfois tempéré.**

« Il fallait laisser à ces industries le temps de se développer et d'accumuler des richesses, de former ou de grandir les fortunes avant de leur demander, pour les besoins communs, de plus fortes parts de leurs fruits et les administrateurs, qui - comprenant cette nécessité - se sont efforcé de résister à la pression des besoins pour restreindre les charges locales et favoriser le mouvement industriel, ont agi sagement ».

Je ne crois pas qu'il soit possible de mieux résumer la politique financière municipale que par cette déclaration de N Heurtier en 1851 : accumulation des "richesses" et du profit ; "besoins communs" en croissance continue ; "résistance" municipale à la dépense ; faveurs envers les milieux industriels et commerciaux. Une politique sage ? non, plutôt timorée. Mais ne nous trompons pas d'époque, celle-là était dure et on ne peut faire grief à ces administrateurs, comme dit le maire, d'être tout simplement de leur temps. Les préoccupations sociales, même ne s'agissant que de l'habitat, seront pour la fin du siècle et resteront subordonnées tandis que les conflits politiques joueront un rôle de plus en plus décisif.

Car qu'ils soient de mouvance légitimiste ou qu'ils penchent pour les opinions de gauche tous ces conseillers municipaux sont partisans du laisser faire économique. Lors d'une crise l'un d'eux déclare « il faut gagner du temps ; plus tard la force des choses, la loi régulatrice de l'Univers rétablira le niveau qui est dérangé » et un autre dira « on commence à reconnaître en France qu'il est difficile de régler par des mesures administratives le prix des denrées et, qu'à cet égard, l'intérêt individuel et la libre concurrence satisfont mieux aux besoins de tous que ne pourrait le faire tout l'art administratif ». Les privilèges, les monopoles, ceux du chemin de fer, de la compagnie du canal de Givors ou de la compagnie des Mines de la Loire les effraient.

Opposés aux formes autoritaires du pouvoir ils sont certains que l'initiative privée peut et doit tout régler ; tout au plus la crainte des émeutes et un fonds de charité chrétienne inspirent des mesures comme l'organisation de chantiers de travail ou la distribution de secours. « L'opinion où l'on est que tout ce qui peut être livré aux spéculateurs particuliers doit leur être livré [...] reçoit une grande force de la prospérité extraordinaire à laquelle un royaume voisin est rapidement parvenu par l'application de ce principe. Or cette application peut et doit avoir lieu toutes les fois que l'entreprise est susceptible de produire des revenus suffisants pour assurer aux bailleurs de fonds un honnête intérêt » (Salichon, maire en 1819... ou un quotidien d'opinion en 2012 ?). Or il faut reconnaître que, sauf exception, ainsi l'échec de la quincaillerie, les méthodes des fabricants stéphanois - et même leur mode de vie - sont à

l'origine d'une prospérité certaine ; n'en serait-il pas de même pour le bien commun ? Reste à prouver que la ville peut se gérer comme une maison de commerce ou un ménage bourgeois. Erreur qu'on retrouvera bien plus tard quand il sera proposé que la ville soit gérée comme une entreprise.

D'une part les municipalités, sans que cela soit toujours explicite, auront donc tendance à privilégier cette conception de la ville comme un outil qu'il faut mettre au service des nécessités industrielles. Saint-Etienne est un espace productif, une machine à profit, qu'il soit industriel ou dû à la rente foncière, et ensuite, mais ensuite seulement, une ville, un lieu d'agrément, d'histoire, de culture. C'est à dire que, dans la mesure où la puissance publique locale peut intervenir, les décisions faciliteront le développement industriel et on ne refusera que très peu aux grands investisseurs. Ce sera une priorité. Elle est toutefois contrebattue et souvent avec efficacité par la pression de plus en plus forte d'autres Stéphanois, lorsqu'ils deviennent électeurs, lors des scrutins évidemment mais aussi sous la forme de pétitions. Souvent inspirées par les politiques d'opposition elles abondent pendant tout le siècle et influent avec succès sur nombre de décisions dans le domaine de l'équipement urbain.

D'autre part, dès le milieu du XIX<sup>e</sup>, les questions techniques prennent une place capitale. Ce qui est le plus important, mais peu visible, ce n'est pas le gonflement des effectifs d'employés, c'est le renforcement des services techniques. La ville échappe à l'architecte qui ne reviendra, en force, qu'après 1950. Un personnage jusqu'ici absent ou de peu d'importance prend place dans le débat, l'ingénieur. Il pèse de plus en plus dans la prise de décision tandis que le maire devient le politique qui inspire, souhaite et surtout finance. Pour en donner un exemple ce n'est plus le voyer-fontainier, assisté du maire ou de quelque adjoint, qui relie une fontaine à un captage. C'est l'ingénieur, polytechnicien ou ponts et chaussées, qui élabore un plan complexe avec l'aide des bureaux. Les polytechniciens Graeff, Conte-Grandchamp, Montgolfier ou encore Lestrac et Reuss signent la plupart d'entre eux : égouts, couverture du Furan, réseau d'eau, barrages. Et nous devons leur présence à l'importance industrielle du bassin stéphanois. A leurs côtés les conseillers, financier et juridique, tiennent une place également non négligeable.

La mairie n'apprend que peu à peu à se les associer, c'est un changement d'attitude pas toujours facile à prendre. Ainsi architecture et voirie sont séparés en 1881 or les deux services étaient distincts depuis 1854 ce qui montre qu'entre-temps on avait plus ou moins mêlé les tâches. Les empiètements favorisent les accrochages avec les élus ; ingénieurs et architectes se succèdent à un rythme parfois soutenu. A cela s'ajoutent les errements du conseil municipal qui multiplie les projets selon les circonstances ou diverses pressions et laisse de nombreux serpents de mer naviguer dans les eaux stéphanoises. Une autre particularité, du moins est-elle très accusée par rapport à d'autres villes, c'est l'autochtonie d'une grande partie du personnel encadrant ce qui ne favorise pas l'apport d'innovations. Ainsi l'Ecole de Dessin donne à quelques professeurs l'occasion de travailler pour la ville. Je citerai par exemple Boulot professeur de dessin linéaire devenu architecte de la ville de 80 à 88 ou l'architecte Jouve de 81 à 84. Ensuite les cas d'ascension sur place ne sont pas rares et quelques employés sont exemplaires pour avoir grimpé la totalité des échelons : l'alsacien Gérard (1818-1900) simple employé en 1839 finit sa carrière architecte de la ville et voyer en chef ; Abougit (né en 63) commence comme auxiliaire en 83 et devient Directeur du service de voirie en 1910 puis de la voirie-eau-éclairage en 1913-23. En contrepartie ils associent une compétence acquise sur le terrain et sont la mémoire de la ville.

Mais malgré les preuves d'une certaine hauteur de vue de quelques édiles, on peut se poser la question de savoir si les cercles dirigeants étaient toujours désireux, voire capables, de concevoir et de conduire à leur terme les plans nécessaires au développement de la ville. Pendant tout le XIX<sup>e</sup>, prolongé jusque dans l'entre-deux-guerres, la politique communale est caractérisée par une course incessante entre des besoins toujours croissants et des revenus mal assurés. Les prévisions ont été régulièrement dépassées, signe de politiques hésitantes ou d'une gestion au jour le jour, voire malthusienne, bien que quelques municipalités aient pris les problèmes à bras le corps, notamment à propos de l'eau.

## Etablir les réseaux de la ville moderne

### Le travail des ingénieurs

#### 1 - Chemin de fer

1828 - ligne d'Andrézieux

1832 - ligne de Lyon

1834 - ligne de Roanne

1858 – première gare de Châteaureux

1859 - ligne de Firminy Unieux. Saint-Etienne est "bouclé" par les voies ferrées ; amorce d'un boulevard Carnot/Bellevue longeant la ligne

1881 – premier tramway (à vapeur) électrification à partir de 1907 ; trolleybus 1942-52

1884/86 – gare de Châteaureux

#### 2 – Boulevards

1831 – achèvement de la nouvelle route de Roanne au Rhône qui traverse la ville (Grand'rue)

1842 /53 – rue de la Bourse (Résistance actuelle) prolongée place Grenette et aux Ursules, place ouverte en 1843

1845 – Cours J Bouchard

1855 - Bd du nord (Janin)

1856 - Bd des Ursules (Cours Saint-André puis Hugo) couverture du Furan

1856 / 1882 – ouverture de la rue Michelet et liaison avec la place du Peuple

1857 / 1865 - Cours Fauriel

1860 - Cours H Sauzée

1884 - achèvement de la liaison Peuple-grand'rue par Jovin Bouchard et rue Voltaire

1900 - Avenue Pdt F Faure (Libération)

#### 3 – eau, assainissement

1822 / 1840 - réseau des égouts en centre ville

1808 /1826 - couverture du Furan dans le centre ville

1826/32 – captages de Champagne qui alimentent un réservoir et 24 fontaines

1834 – alimentation du réservoir par un captage du Furan en amont de la ville

1862 –captages du Pilat, aqueduc des fontaines, distribution urbaine amorcée

1856-1868 - couverture du Furan de la Grand'rue à la Place du Peuple par V Hugo / Ursules

1860/1866 – barrage de Rochetaillée

1873/1878 – barrage du Pas de Riot

1890 – le Furan couvert dans toute la ville (dernier bief passage Sainte-Catherine)

1894 – projet dit "du Lignon" pour augmenter la ressource en eau

1908 – dérivation de l'eau du Lignon vellave

1919 –barrage de Lavalette sur le Lignon (rehaussé en 1943/49)

*Le tableau dépasse la limite chronologique adoptée mais il m'a paru indispensable de le laisser ici tant il montre la grande continuité des travaux échelonnés sur le siècle*

### **Beaucoup est accompli, encore plus reste à faire**

Quand, le 17 octobre 1851, le jeune et ambitieux N.Heurtier développe son plan intitulé : « Rapport du maire sur l'ensemble des fondations d'utilité publique et des améliorations à poursuivre pour l'assainissement et l'embellissement de la ville », il voit plus loin.

De son long exposé je retiens essentiellement les passages suivants : « Mais aujourd'hui que Saint-Etienne est définitivement placée au rang des grandes villes, que ses industries principales sont assises sur de larges et solides bases et que les capitaux de tous genres accumulés depuis trente ans sont considérables, il y aurait de graves inconvénients à rester dans les mêmes errements et à ne pas s'efforcer d'élever les revenus municipaux au niveau des besoins collectifs qui en sollicitent l'augmentation ; car si Saint-Etienne devait rester pendant longtemps encore privée ou mal pourvue de tout ce qui en rend le séjour agréable et attachant, nous verrions s'acroître progressivement le nombre déjà trop grand de ces émigrations de familles entières qui, retirant leurs capitaux des emplois qui ont longtemps alimenté nos travaux, vont porter dans d'autres villes des biens qu'elles ont amassés dans celle-ci [...] Il serait donc utile assurément que notre corps municipal ait un plan bien arrêté sur la série des créations qu'il importe le plus de poursuivre car ce serait là le moyen d'assurer à la question de nos intérêts municipaux l'unité, l'esprit de suite, la persévérance qui nous ont parfois manqué ».

A la suite de quoi le maire énumère et détaille ces travaux : plan d'alignement de la ville - prolongement de la rue Saint Denis (Michelet) jusqu'à la place du Peuple - pavage des rues, trottoirs, éclairage - transformation du centre avec destruction de maisons, nouvelle voirie, théâtre, marché couvert - fontaines publiques et réservoir d'eau de la Grange de l'Oeuvre - caserne - lycée - écoles - hôtel de la Sous-Préfecture - musée - nouvelles églises - décoration de l'Hôtel de ville - ouverture d'un mont-de-piété et d'un dépôt de mendicité, enfin ligne d'omnibus en direction de la Terrasse qu'on vient de lui proposer. Sans oublier un système de boulevards circulaires. Faure-Belon reprend ce programme auquel il ajoute un véritable projet d'approvisionnement en eau. En 1858 un nouveau conseil reclasse les travaux dont quelques uns sont écartés ou renvoyés à plus tard mais ajoute bains et lavoirs publics, « une oeuvre philanthropique ». Qu'en pense un bon observateur de la ville ? : « on dressait bien des programmes, mais leur exécution se ressentait de la timidité finale des administrateurs qui tous étaient des bourgeois et ne virent jamais assez grand. Ils administraient une cité comme un ménage, sans oser emprunter beaucoup et à de longue échéance. On ne comprenait pas qu'une ville a une existence presque perpétuelle, à la différence des individus, et qu'elle n'est pas tenue d'épargner pour ses vieux jours. On ne se doutait pas que les dépenses d'extension, d'embellissement représentent de l'argent jeté par la fenêtre, qui rentre ensuite par la porte. On économisait les intérêts et l'amortissement d'un emprunt, mais pendant ce temps, le prix des matériaux et des salaires d'élevaient au triple et celui des emplacements au décuple, et on était obligé plus tard de faire à grands frais ce qu'on aurait fait à bon marché vingt ou trente ans plus tôt » (Gras, « *Les transformations de Saint- Etienne* » 1923).

Le plus étonnant peut-être c'est qu'on n'est vraiment pas en peine de dénicher dans les comptes-rendus des commissions, ou les brochures, des aperçus judicieux sur cet état de chose. Le rappel à des dépenses utilitaires, à des investissements pour l'avenir, est quand même évoqué par de bons esprits. Mais sans que cela entraîne quelque conséquence électorale

ou politique que ce soit. On répète à satiété qu'il ne faut pas retomber dans les mêmes erreurs mais, ni les personnes visées ne changent d'orientation, ni les critiques ne donnent l'exemple. Que penser de cette vive diatribe, que je prends pour exemple, dans le rapport de la commission municipale pour la reconstruction du Lycée, daté de 1867 ? Une affaire qui dure depuis déjà longtemps (1839) et ne sera terminée qu'en 1890 ! « Rappelons-nous messieurs, que dans les grandes créations, les mesures radicales sont les seules qui ne laissent pas de regrets. Saint-Etienne, plus que toute autre ville, a besoin d'en faire une consciencieuse application. Ne laissons pas répéter plus longtemps que nos édilités n'ont fait preuve, à toutes époques, que d'impuissance ou de faiblesse, et qu'à Saint-Etienne, le seul travail par excellence, le barrage avec la distribution des eaux, n'a dû sa réussite complète qu'à la direction et à l'action immédiate du gouvernement ». Cette dernière observation n'est qu'à demi pertinente car l'auteur devrait signaler que le plan national de prévention des crues décidé par Napoléon III n'a fait que renforcer la détermination de la ville à se doter d'un barrage et d'une réserve d'eau.

### Equiper la ville industrielle

1846/1860 – Sous-préfecture (Musée d'Art et d'Industrie actuel)  
 1850/1857 – Jardin des Plantes  
 1853 – Théâtre (disparu en 1928 dans un incendie)  
 1854 – Prison ; Caserne Rulhière (Centre Deux actuel et Université)  
 1854 – transfert des abattoirs rue du Treuil (place de l'Attache aux bœufs actuelle)  
 1854 – régénération du quartier des Gauds (Ursules) traitée avec une compagnie privée, inachevée et suivie d'un échec en 1863 de l'opération immobilière  
 1858 – Ecole de dessin (Beaux-Arts actuels) ; transfert du musée au Palais des Arts, jardins en 1865  
 1859 - dôme de l'hôtel de ville (démoli en 1953)  
 1866 – inauguration de la nouvelle Manufacture à Carnot  
 1869 – kiosque à musique place Marengo ; place Bellevue  
 1872 - ouverture des Halles (1869-72)

C'est dans un contexte d'activité intense, voire fébrile, qu'une multitude de décisions doivent être prises par les municipalités, par ailleurs incessamment débordées par le foisonnement des initiatives privées. Mais ce que le Conseil se félicite d'approuver, car il pense avoir réglé la difficulté, est parfois insuffisant avant qu'on ait achevé les travaux ! Les projets d'hôpital, de lycée, de déplacement de la Charité, de couverture du Furan, de nouveaux cimetières etc s'étalent dans le siècle comme un long feuilleton, ainsi il faut 30 ans pour ouvrir la rue Michelet ! (1856 à 1883). Les hésitations sont critiquées, déjà ! comme le souligne un conseiller le 28 février 1836 « mettons une bonne fois pour toute chaque chose à sa place et nous aurons enfin comme dans les autres villes des monuments dignes de notre ville qui a bien besoin d'être embellie ». La question des alignements est un exemple similaire. Plutôt que d'appliquer la déclaration d'utilité publique qui permet depuis 1851 d'élargir le périmètre des achats d'immeubles on compte sur l'alignement qui ne coûte rien et permet d'attendre... en effet on attend car dans la plupart des cas l'élargissement n'aboutit pas laissant encore de nos jours d'étranges tracés dans le plan de la ville. Dans la question de l'approvisionnement en eau les municipalités ont là aussi toujours couru derrière une demande croissante mais ont toujours consenti des efforts considérables, au risque de défavoriser d'autres travaux et



d'alourdir à l'excès leurs dettes. Une telle constance et une telle priorité justifient qu'on en regroupe les principales phases ultérieurement.

En effet la disparition de l'Empire ne signifie en aucun cas un changement dans la politique municipale, les budgets continuent de progresser sous la pression constante des nécessaires investissements et de la chasse aux crédits. Leurs caractéristiques sont en place : recettes fournies par l'octroi ; variations importantes des économies faites sur la trésorerie ; recours accru à l'emprunt malgré le danger d'une dette pesante ; poids élevé des frais fixes de fonctionnement et croissance du « social » (aides et secours) ; investissements réduits, parfois imposés par le pouvoir central, mais part assez forte de l'« édilité » ou urbanisme, sur un rythme presque cahotique. Au total faiblesse et médiocrité malgré la bonne volonté des administrateurs auxquels nous devons cependant reconnaître de grands mérites.

## Les finances d'une grande ville ouvrière (1870 - 1940)

Alors que la guerre de 1870 n'a pas d'incidence majeure sur la vie locale les deux conflits mondiaux qui vont suivre bouleversent la donne. Une période favorable s'achève vers 1880 puis les finances de la ville seront précaires jusqu'à 1940, à de rares exceptions près. Les maires auront les plus grandes difficultés pour mener à bien d'indispensables programmes même en les réduisant parfois à de modestes proportions.

### Après des débuts prometteurs, une fin de siècle difficile

Le fait essentiel de l'histoire budgétaire stéphanoise pendant cet intervalle c'est une progression forte et continue des sommes en jeu : 3% environ de croissance annuelle des dépenses. Plus que la moyenne française de 2,2%. Rien que de très banal puisque, entre-temps, la population s'est accrue et ses besoins se sont multipliés.

Mais s'il existe une relation étroite entre l'économie, la démographie et le potentiel de richesse elle est approximative en ce qui regarde les pratiques fiscales de la ville. La mise en œuvre de ce potentiel ne ressortit que du politique ; et le politique parfois, mais rarement, anticipe les recettes ; parfois hésite, attend une confirmation ; parfois sous-estime ou surestime ses ressources avant d'agir. S'il souhaite agir... Ajoutons pour faire bonne mesure que chaque nouveau maire hérite du budget et des engagements de ses prédécesseurs. Il ne peut exprimer ses intentions qu'avec retard, une année au minimum, il arrive même qu'il doive laisser la place avant de pouvoir agir ! Aussi l'alternance des maires (signalée sous les graphes qui accompagnent les tableaux de données financières) n'est en relation étroite qu'avec quelques inflexions majeures ; de même les crises économiques ou les reprises d'activité n'accompagnent les bilans qu'avec plus ou moins de décalage. Mais elles les accompagnent.

Second fait essentiel, la gestion se divise en deux domaines distincts. Le budget ordinaire, à forte inertie – on ajoute facilement, on tarde à supprimer - suit son petit bonhomme de chemin en une courbe ascendante régulière, recettes et dépenses vont de pair bien que cela n'empêche aléas et difficultés. Mais ils ont été à peu près maîtrisés. A l'inverse le budget extraordinaire, plus dépendant de la conjoncture et des intentions municipales, est plus heurté. Les recettes et dépenses passent par des pics et des creux qui, au premier abord, surprennent. Le bilan qu'en donne la trésorerie a rarement connu un profil convenable.

### **Le baromètre des finances : la trésorerie**

Le souci de l'économie n'a jamais abandonné nos édiles : entre 1870 et 1940 l'excédent ordinaire est de règle à cinq exceptions près (en 1918-19-20-23 et 1927). Mais l'excédent prenant en compte la réalité de ces dépenses (avec dépenses supplémentaires) est moins bien maîtrisé. Après celui de 1876 les déficits se multiplient en fin de siècle : de 1902 à 1914 cinq années seulement en solde positif ; neuf années de déficit entre 1915 et 40, surtout dans les années 30. Quant à l'excédent global le préfet doit en autoriser le déficit à 7 reprises (1892-95-96-97-99-1900 et 1910) ce qu'il n'aura pas à faire entre 1910 et 1940 période pendant laquelle l'excédent global amortit 12 déficits annuels. Nous sommes loin des pratiques antérieures.

## La trésorerie de 1870 à 1891 (F courants)

	RO-DO	R-D	Excédent annuel	Excédent global	jours
1870	603 991	730 057	379 018	604 407	63
1871	771 400	448 136	4 264	608 671	122
1872	773 403	617 542	<b>-63 092</b>	545 579	106
1873	662 747	1 962 472	1 567 612	2 113 191	274
1874	802 813	714 553	326 738	2 439 928	202
1875	1 021 305	1 952 192	1 008 237	3 448 166	307
1876	1 049 250	<b>-1 413 548</b>	<b>-2 196 615</b>	1 251 551	88
1877	944 151	149 661	<b>-893 322</b>	358 229	28
1878	895 740	653 172	<b>-280 767</b>	77 462	10
1879	1 079 933	517 983	<b>-34 436</b>	43 026	?
1880	771 459	355 260	247 011	290 037	27
1881	642 396	284 741	292 530	582 567	29
1882	687 616	3 021 570	1 011 651	1 594 218	179
1883	655 458	400 993	<b>-247 221</b>	1 346 997	113
1884	240 561	90 396	<b>-577 928</b>	769 069	63
1885	484 395	116 926	<b>-501 719</b>	267 350	22
1886	574 012	537 643	<b>-25 155</b>	242 195	19
1887	766 773	616 765	<b>-26 441</b>	215 754	19
1888	863 739	720 300	121 487	337 240	27
1889	761 993	636 074	29 764	367 004	32
1890	592 687	562 402	<b>-207 684</b>	159 320	12
1891	783 362	725 580	71 014	230 334	17

*Ro-Do : excédent ordinaire, épargne escomptée*

*R-D : excédent du budget ordinaire en tenant compte des recettes et dépenses supplémentaires*

*Excédent annuel : balance de tous les comptes de l'année ; excédent global : report à l'exercice suivant*

*Jours : estimation des jours de fonctionnement assurés par l'excédent global*

Le bilan annuel révèle les difficultés, principalement les crises économiques, accompagnées de baisses inattendues de recettes ou de dépenses imprévues. La gestion relativement aisée du cœur du XIX<sup>e</sup>, au prix toutefois de sévères économies, devient chaotique. Les budgets ne prennent pas toujours en compte la montée d'exigences nouvelles : dépenses liées aux lois sociales, à l'hygiène et la médecine, à l'instruction publique. Un mouvement amorcé pendant le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> et en forte expansion entre 1920 et 40 (assistance médicale à charge des communes en 1893 ; loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes, incurables ; bureau d'assistance en 1907 ; aide aux femmes en couche et aux familles nombreuses en 1913). Joue aussi l'urbanisation. Les quartiers périphériques ou excentrés, où on acceptait encore de vivre comme à la campagne jusque dans les années 1930, sont rattachés à la ville et équipés. On le mesure par exemple au nombre de pétitions qui réclament l'eau, l'égout, l'éclairage. On le voit dans les décisions modificatives qui ajoutent, au cas par cas, des travaux de voirie, des constructions diverses du lavoir bain-douche aux groupes scolaires et aux patronages. Des petits ruisseaux qui vont faire de grandes rivières. La couleur politique influe aussi sur ces nouvelles dépenses, les municipalités radicales et socialistes consentent un effort sensible dans ces domaines en direction de leurs électeurs.

## La trésorerie de 1892 à 1914 (F courants)

	RO-DO	R-D	Excédent annuel	Excédent global	jours
1892	662 176	361 436	<b>-288 183</b>	<b>-57 849</b>	<b>-2</b>
1893	443 707	837 558	189 795	131 946	11
1894	592 162	666 277	7 944	139 891	12
1895	691 396	460 587	<b>-231 247</b>	<b>-91 357</b>	<b>-6</b>
1896	654 870	566 398	<b>-34 530</b>	<b>-125 886</b>	<b>-2</b>
1897	689 867	635 648	<b>-24 547</b>	<b>-150 432</b>	<b>-11</b>
1898	874 851	949 783	378 167	227 735	15
1899	893 636	260 671	<b>-276 696</b>	<b>-48 962</b>	<b>-3</b>
1900	852 620	485 954	<b>-105 388</b>	<b>-154 349</b>	<b>-8</b>
1901	693 820	1 808 810	1 195 024	1 040 675	52
1902	538 905	<b>-91 860</b>	<b>-563 628</b>	477 047	25
1903	441 759	4 891 430	4 586 456	5 063 503	249
1904	288 147	<b>-4320755</b>	<b>-4 638 828</b>	424 675	16
1905	205 253	<b>-134 900</b>	<b>-327 216</b>	97 459	6
1906	335 013	<b>-476 012</b>	<b>-4 817</b>	92 642	5
1907	493 801	736 164	401 395	494 037	24
1908	222 632	<b>-279 862</b>	<b>-351 354</b>	142 683	8
1909	62 269	<b>-80 570</b>	258 036	400 718	24
1910	202 927	<b>-648 811</b>	<b>-415 108</b>	<b>-14 390</b>	<b>-1</b>
1911	390 564	445 009	397 142	382 752	21
1912	170 312	50 576	47 250	430 002	24
1913	309 218	<b>-76 701</b>	<b>-92 571</b>	337 430	16
1914	32 289	614 947	559 156	896 585	41

*Les jours de fonctionnement sont très approximatifs, avec une trésorerie erratique  
De nos jours certains de ces bilans conduiraient à une mise sous surveillance voire une tutelle.*

Aussi le bilan global témoigne de la difficile traversée des épreuves qui laissent des traces bien postérieures aux crises. C'est le cas par exemple du redressement de l'économie entre 1890 et 1910 qui a de la peine à réalimenter les ressources municipales. Mais grâce aux mises en réserve antérieures, voire aux manipulations comme celles du recensement pour éviter des dépenses ou recevoir des subventions (ce fut le cas pour l'enseignement primaire), grâce à d'habiles étalements de travaux, en utilisant au mieux la fiscalité, le bilan global est la plupart du temps positif. Voire excessif ce qui n'est pas alors le signe d'une bonne maîtrise de la gestion.

### **Jusqu'à la crise des années 1880 la montée en puissance des finances communales**

L'année 1871 est une année de transition mais la guerre ne touche qu'à peine la ville comme le signale une note marginale du compte administratif. D'ailleurs la très forte activité de la Manufacture d'armes soutient toute l'économie de la ville. Les années qui vont suivre amplifient le mouvement de bonne santé financière lancé vers 1860 et que la crise des années 80 va interrompre. Une date pivot singularise cette période, c'est 1876. Date d'un apogée de l'octroi jusqu'à celui de 1893, suivi par dix ans de baisse ; date à partir de laquelle les recettes et dépenses ordinaires infléchissent leur progression ; date d'une évolution en dents de scie des recettes et dépenses extraordinaires. Heureusement que les économies antérieures ont accumulé un matelas d'excédents car la trésorerie subit un véritable séisme : un déficit de 2

196 615 F en 1876 suivi de trois autres, et l'unique déficit, avant celui de 1902, du budget ordinaire. Le retour à l'équilibre ne se fait qu'à la fin des années 80 après un autre passage à vide entre 1883 et 87. L'excédent global n'est cependant jamais mis en cause, on frôle le déficit, mais la qualité ou le nombre des équipements de la ville en souffre.

En ce qui concerne le budget ordinaire, dont les dépenses croissent plus vite que les recettes, au minimum c'est la stabilité. Cependant nécessité fait loi : pour un indice 100 en 1860 les dépenses sont à 206 en 1874, les frais d'administration à 177 (la ville est-elle mieux gérée ou lésine-t-on ?), les dépenses courantes (entretien, éclairage, voirie) ne sont qu'à 152. La croissance provient des dépenses sociales – hospices, assistance – à l'indice 247 et des dépenses pour l'instruction, indice 332.

Cette même année 1874 l'administration de la ville absorbe 30% des dépenses ordinaires dont un tiers pour la seule police. Un chapitre "divers" concerne le nettoyage, l'éclairage, diverses dépenses pour 13%. C'est le même pourcentage qui est attribué aux hospices, bureau de bienfaisance, indigents, à peine moins que pour les écoles primaires, salles d'asile, salle de spectacle, musée, culte (13,5%). En 1886 le compte est présenté par services : l'administration a progressé à 35% mais les différences avec les années précédente sont minimes. Dans les divers chapitre on voit que l'éclairage ne passe que de 140 808 à 174 335 F ou la police de 203 570 à 225 316 F etc. La voirie n'a pas été gourmande, 182 000 F en 74 puis 280 000 en 1886. Les différences sont plus nettes pour l'instruction publique et l'assistance. Dans ce dernier cas ce n'est plus que 10% des dépenses (270 410 au lieu de 272 640 F – les hospices perdent 15 000 F). L'impulsion est toujours donnée à l'instruction (825 800 F) soit 30% du total des dépenses, le primaire reçoit 480 000 F contre 218 345 en 1874 ; le reste est négligeable, de l'ordre de 12 000 F aux bibliothèques et musées. La nouvelle école des arts et industries est équipée. De l'argent bien placé car les industries stéphanoises ont besoin d'une main d'œuvre instruite. Un effort à relativiser car la nouveauté des budgets c'est la participation de l'Etat qui soutient au niveau local ses ambitions nationales ; les instituteurs sont pris en charge par le budget national de 1883 (220 000 F), conséquence de l'obligation scolaire votée en 1882. Mais si les subventions deviennent régulières il faut construire de nombreux groupes scolaires...

Tout cela est financé par les ressources traditionnelles, 5 centimes ordinaires, 8 de patente, quelques centimes pour les chemins vicinaux et pour l'enseignement primaire, mais surtout par l'octroi. Par exemple, en 1873, sur 2 463 541 F de recettes, les centimes participent pour 65 800F alors que l'octroi apporte 1,782 million de F. L'amorce d'une nouvelle fiscalité est très discrète mais contraste fortement avec la modération d'avant 1870. En 1874 on ajoute 10 centimes et un décime d'octroi ; 5 centimes sont affectés en 77 au dépenses du réseau d'eau ; en 84 encore 5 centimes pour acheter des forêts. Enfin en 1880 la pression s'accroît avec 15 centimes extraordinaires pour le service de l'emprunt de 20 millions de F. Il faut payer un programme d'investissements coûteux. Surtout le barrage du Pas-du-Riot et le réseau de distribution, la caserne de Grouchy, les abattoirs aux Mottetières, les écoles etc. Mais c'est aussi à cause d'une pratique critiquable de l'emprunt alors que sa garantie par l'octroi s'amenuise.

## L'octroi de 1860 à 1914

(Recette brute arrondie au F, ville et banlieue)

	recette	% de RO		recette	% de RO
1860	1 101 461	73%	1888	2 379 032	62%
1861	1 219 090		1889	2 497 454	63
1862	1 312 076		1890	2 538 457	66
1863	1 413 751		1891	2 525 562	62
1864	1 435 356		1892	2 580 883	62
1865	1 337 285	<b>78%</b>	1893	2 720 951	63
1866	1 350 178		1894	2 622 718	66
1867	1 384 509		1895	2 700 175	66
1868	1 453 720		1896	2 748 409	66
1869	1 548 596		1897	2 828 924	66
1870	1 502 933	75	1898	2 926 603	65
1871	1 591 974	75	1899	3 038 386	65
1872	1 700 316	75	1900	3 110 869	65
1873	1 782 369	72	1901	3 247 136	65
1874	2 120 350	73	1902	3 297 290	66
1875	2 410 637	74	1903	3 177 406	63
1876	<b>2 587 898</b>	74	1904	3 069 465	63
1877	2 475 278	73	1905	3 183 199	65
1878	2 399 916	72	1906	3 366 105	64
1879	2 352 059	68	1907	3 386 850	61
1880	2 259 144	66	1908	3 424 211	64
1881	2 277 643	66	1909	3 444 346	64
1882	2 248 488	64	1910	3 431 393	64
1883	2 370 945	66	1911	3 342 468	58
1884	2 129 474	64	1912	3 407 618	59
1885	1 998 650	59	1913	<b>3 466 148</b>	58
1886	2 005 024	60	1914	3 131 443	<b>54</b>
1887	2 209 392	61			

*amendes et produits de saisies exclus de même que les frais d'exploitation soit 8 à 10%*

*source : Compte administratif*

Le stock d'emprunts est de 11,5 millions de F en 1874, soit huit emprunts à amortir d'ici 1897 et 1904-05. C'est encore peu. Le plus important, contracté en 1872 et héritier de celui abandonné en 1870, finance en partie le barrage (2,3 millions). La politique financière est parfois maladroite, en 1875 un emprunt de 3,5 millions a été « opéré imprudemment avant d'en avoir l'emploi » observe V Duchamp en 1884, d'où un excédent, virtuel, des recettes de 3,448 millions de F. Or cela vient après un emprunt de 2,1 millions en 74 soit un total de 13 emprunts revenu à 6 en 1877 : deux pour 0,6 million au Crédit Foncier, l'emprunt de la défense nationale 2,5 millions, un emprunt de 1,6 million par souscription, et deux emprunts de 2,1 et 2,7 millions, le dernier devant régler la question du dédommagement des usiniers du Furan ; l'eau du Furan est à ce prix.

Tout est restructuré en 1879 avec un emprunt, voté dès 1877, de 20 millions sur 40 ans à 3,96% au Crédit Foncier. Il va financer, au fur et à mesure, les travaux en cours. Il sera donc réalisé comme il est d'usage par tranches annuelles variables jusqu'à 1882, en fait 1888 : 8,5 millions en 79, 4 en 81 etc. Il reste encore 4 millions en 1884. Un tableau de 1883 en détaille les 38 lignes d'affectation, parfois illusoire quand il s'agit de travaux envisagés mais non votés. Une pratique courante et significative de la gestion au fil de l'eau. S'y ajoutent 7,9 millions empruntés en 1881 pour rembourser plusieurs dettes et emprunts antérieurs. En 1886

il n'y a plus que 4 emprunts (22,1 millions de F empruntés) dont le service s'élève à 1 066 665 F. Somme qui dépasse en moyenne le tiers des dépenses ordinaires ou la moitié de l'octroi dont les recettes plafonnent, ce qui est considérable et même dangereux. Mais les conseillers ont de la difficulté à suivre, en effet il n'est pas publié de tableau annuel de la dette et les maires semblent agir avec beaucoup de latitude. Beaucoup plus que leur prédécesseur Faure-Belon.

La complexité croissante des opérations financières et les choix politiques qu'elles impliquent sont à l'origine de tensions au sein du conseil. Une vive discussion s'élève le 27 novembre 1881 lors de l'examen du compte administratif de A Primat pour 1880. Un des intervenants prévient « nous condamnons cette manière de faire qui consiste à porter en bloc un crédit alors qu'il serait facile d'en exposer le détail. C'est le fait d'une comptabilité occulte ». Le 28 décembre suivant la minorité refuse de siéger ; la majorité l'accuse de reculer « devant la difficulté de ce travail ». Epithètes injurieuses, remarques désobligeantes seront éliminées du compte-rendu d'un commun accord ! La critique prend à témoin l'opinion publique par l'intermédiaire de la presse. Ce n'est pas la première fois. Mais, entre les républicains installés à la mairie, eux-même divisés, et l'opposition, les querelles sont incessantes. C'est le cas entre 1880-86 dans la longue controverse à propos de la construction d'un nouveau lycée, et ce n'est pas le seul motif de désaccord.

En témoigne le rapport sur la gestion municipale de 1880 à 84 (16 juin 1884) confié à F Laur qui a changé de camp dans l'affaire du lycée et s'oppose à sa construction. Le rapporteur explique que l'exercice 1883 aurait dû finir par un excédent mais que des crédits votés au dernier moment l'ont absorbé. Il a donc fallu supprimer quelques dépenses prévues par la municipalité précédente, notamment pour la Salle des conférences, et s'occuper des urgences. Faux, réplique Duchamp. Il s'agissait de dépenses indispensables que ses successeurs auraient votées de toute façon et en juin il publie une brochure pour défendre sa gestion. F Laur conclut aussi que « les dépenses croissent d'une manière trop rapide », que toutes les économies antérieures se trouvent anéanties. S'il exagère quelque peu en évoquant la menace d'une banqueroute il a raison de vouloir utiliser tout de suite le reste de l'emprunt de 3,3 millions en cours puisque de toute façon on en paye les intérêts. Ce qui n'empêche un nouvel emprunt de 1,5 million en 86 mais on s'empresse de souligner qu'il n'est pas besoin de centimes extraordinaires pour le rembourser ! Aussi quand F Laur propose de suspendre tous les travaux « de longue haleine et de luxe » pour combler le passif par des efforts constants dirigés vers l'économie il se leurre ou fait campagne électorale. Ce travail de Pénélope, ses successeurs le poursuivront en se heurtant à des difficultés croissantes.

Exemplaire aussi la séance du 24 nov. 1905 lorsque l'opposition à la gestion socialiste, dans un climat houleux, déclare « la ville en est réduite à creuser un trou pour en boucher un autre ». Le maire tenu pour le seul responsable rétorque que, si les dépenses augmentent, c'est que de nouvelles charges apparaissent chaque jour, il cite notamment les écoles, les secours, l'aide médicale etc. mais il ne nie pas avoir déclaré « nous allons aux abîmes ».

### **Une situation de plus en plus précaire jusqu'à 1914.**

C'est un optimisme très tempéré qu'exprime le maire, Girodet, le 30 novembre 1889 : « la situation financière est donc actuellement des plus satisfaisantes ; mais en sera-t-il de même dans quelques années ? ». Il a raison. Si le quotidien continue d'être soumis à une gestion très serrée, l'autofinancement s'amenuise de plus en plus. Après l'avertissement de 1892, un déficit global de 57 849 F, les déficits vont s'accumuler. Non seulement la population augmente

jusqu'à frôler les 150 000 h mais les services qu'elle attend sont de plus en plus onéreux et l'économie s'enfonce dans la crise. Le volume des budgets accompagne cette évolution démographique et sa présentation est de plus en plus détaillée et technique.

Il reste que la grande affaire, jusqu'aux lois de 1914 et 17, reste la fragilité d'un montage financier qui repose à l'excès sur un impôt indirect lié à la consommation, d'autant que les prévisions démographiques sont inexistantes sans parler de l'horizon économique inconnu. En l'absence d'une réforme - entre 1871 et 1914 plus de 200 projets ont été déposés par les députés - les édiles ont improvisé des réponses. Ils multiplient les centimes, bénéficient d'un meilleur rendement de la patente, appliquent des taxes nouvelles : droits payés par le tramway, taxes sur le stationnement, sur le balayage, sur la voirie, sur les vélocipèdes en 1894 ! Aussi les recettes de l'octroi, qui pourtant s'élèvent, ne fournissent plus que 54% des recettes ordinaires en 1914. Certains services apportent des recettes non négligeables comme celui de l'eau - 0,5 million en 1898 - ou les inhumations. S'y ajoutent une meilleure gestion des emprunts, un renfort accru des subventions de l'Etat. Deux pavillons de l'hôpital sont subventionnés en 1898, de même que quelques annuités de l'emprunt pour le Lycée de filles sont remboursées. A titre d'exemple en 1887 aux centimes ordinaires et à la patente (35 177 et 55 785 F) s'ajoutent des centimes additionnels pour les chemins, pour l'enseignement primaire, un décime d'octroi, soit un total de 782 963 F qui est loin d'être négligeable par rapport aux recettes ordinaires (3 614 630 F) ou au service de la dette (1,1 million de F).

#### Des dépenses ordinaires à peu près stables

Pendant cette fin de siècle les dépenses ordinaires se distribuent à peu près de la même façon qu'auparavant. L'administration de la ville est restée aux environs du tiers des dépenses ordinaires, 33% en 1900 (1,3 million) et 34% (1,9 million) en 1914. Les frais de police (393 772 F) augmentent encore avec 7% des dépenses ; la voirie varie plus facilement en raison de la conjoncture : 0,6 million ou 14% des dépenses en 1900 mais 1 million en 1914 et 17%. Les dépenses sociales, hospices, indigents, secours divers, avec 1 183 941 F (21% et même 27 si on y ajoute le financement de la caisse des retraites des employés municipaux) deviennent le second chapitre des dépenses. Ce n'était que 742 000 F en 1900 et 19% des dépenses. L'instruction publique suit, environ 1 million de F (121 000 F de frais de cantines scolaires sont passés en assistance) soit 17% contre 772 000 F, mais 20%, en 1900. J Janin qui longtemps auparavant reprochait à ses compatriotes leur faible intérêt pour les arts et lettres aurait eu matière à critique, bibliothèque, musées, théâtre reçoivent 76 000 F en 1914, on a d'autres soucis à Saint-Etienne ! Par contre en 1900 on a participé à l'Exposition Universelle et dépensé plus pour les fêtes populaires, notamment le 14 juillet et lors du Couronnement de la muse évalué à lui seul 12 000 F.

#### La dette pèse lourd

En 1914 sont en cours 18 emprunts. Il a été tenté de renouveler l'opération de 1879 qui avait si bien conforté les finances : en 1891 un emprunt de 20 millions est souscrit pour 40 ans à 5% et affecté à une longue liste de travaux, 15 centimes en assureront la charge. Plusieurs emprunts sont regroupés et convertis en 1892, ils apparaissent alors en recettes supplémentaires pour 4 426 710 F. L'emprunt de 20 millions est lui aussi converti en 1895 ce qui donne lieu à une opération blanche car le nouvel emprunt de 16 147 633 F est passé en recettes mais immédiatement balancé en dépenses, d'où des pics dans les deux courbes correspondantes (il ne s'agit pas d'opérations pour ordre, celles-ci sont fréquentes mais n'influent pas les courbes en étant exclues des totaux). La même année l'hôpital est financé par



un emprunt de 4,1 millions de F. Le service de la dette oscille autour de 1,2 million de F couvert par l'octroi.

Déjà compris dans 4 millions souscrits en 1899 le projet du Lignon nécessite en 1900 un autre emprunt d'un montant de 8,05 millions de F, ce qui porte en 1900 le capital emprunté à 42 millions en 7 emprunts. Enfin plusieurs emprunts de faible importance (travaux divers dont la Salle des cours publics et auditions, future Bourse du Travail) s'ajoutent à la liste. Une charge bien lourde avec 2 409 645 F de service de la dette en 1914 pour un total emprunté de 54,48 millions de F. Mais s'il est plus facile d'emprunter et si la notion d'endettement créateur de futures richesses par l'investissement s'est imposée peu à peu aux gestionnaires municipaux, on revient toujours à ce constat : il faut économiser sur les dépenses courantes, freiner les travaux et utiliser la méthode, coûteuse, de l'accumulation des excédents de caisse pour pouvoir entamer un cycle d'investissements. « Les dépenses supplémentaires ne doivent correspondre qu'à des nécessité absolues » remarque Girodet en 1889. Et, parlant de la construction du Lycée, Madignier s'évertue à prouver que cela ne coûte presque rien puisque l'Etat finance 50% des 2,8 millions nécessaires et que la revente de terrains et du vieux bâtiment, voire les taxes d'octroi sur les matériaux de construction qu'elle engendre, financeront le reste. Quant à J Ledin il sous-estime les rentrées et compte ainsi sur les plus-values d'octroi pour couvrir les dépenses supplémentaires dont les chantiers de chômeurs. Et quand Neyret annonce en 1908 « la sagesse, la ferme volonté de ne pas voter de crédits supplémentaires » et critique, avec raison, la charge excessive des emprunts (une dette de 42 millions, soit le tiers du budget et 118 centimes additionnels) il ne pourra s'empêcher de recourir aux mêmes méthodes faute d'autre solution.

Les socialistes arrivent au conseil dès 1881 et en 1900 c'est le socialiste J Ledin qui emporte la mairie. Mais il est facile d'observer que, malgré de violents affrontements idéologiques verbaux, voire physiques, le pragmatisme sinon l'opportunisme continuent de régner. Ainsi Ledin est loin de réaliser son programme que d'ailleurs certains de ses co-listiers désapprouvent. Dans les discussions à propos du nouvel hôpital et de la « nouvelle Charité » les critiques de gauche fusent contre les cadeaux accordés aux propriétaires fonciers. Un conseiller déclare, et ce n'est qu'un exemple, (29 mars 1907) « depuis près de sept années que cette ville essentiellement ouvrière est administrée par une municipalité socialiste il est regrettable de constater que rien ou presque rien n'a été tenté pour enrayer la progression de la tuberculose ». Ce qui fait écho, soixante ans après, aux critiques des libéraux à propos du legs Jovin-Bouchard.

Toutefois, à la fin du XIX<sup>e</sup>, la bourgeoisie traditionnelle s'affaiblit nettement et la meilleure participation au pouvoir de nouvelles élites industrielles et de celles issues des professions libérales stimule les municipalités ; la relance est marquée par plusieurs investissements, Lycée, Préfecture, Bourse du travail, Hôpital etc. devenus d'une absolue urgence. Mais malgré quelques réussites heureuses dues à des maires assez volontaristes la ville, entre inertie et velléités, va courir sur son erre pendant la période suivante.

# Recettes et dépenses en F courants (1870 à 1893)

	Recettes o	Rec ext	Rec supp	Rec o+supp	total	Dépenses o	Dép ext	Dép supp	Dép o+supp	total
1870	2 205 135	355 880	2 191 836	4 196 971	4 552 853	1 401 144	706 919	2 065 770	3 466 914	4 173 824
1871	2 119 765	357 060	138 729	2 258 494	2 615 554	1 348 365	800 932	461 993	1 810 358	2 611 290
1872	2 267 596	370 244	224 119	2 491 715	2 862 139	1 494 293	1 051 058	379 880	1 874 173	2 925 231
1873	2 463 541	409 512	2 311 465	4 775 006	5 184 518	1 800 794	804 372	1 011 740	2 812 534	3 616 906
1874	2 890 398	704 486	2 232 427	5 122 825	5 827 312	2 087 585	1 092 386	2 320 687	4 408 272	5 500 659
1875	3 248 794	756 844	2 800 203	6 048 997	6 805 842	2 227 489	1 700 798	1 869 316	4 096 805	5 797 604
1876	3 483 246	788 005	258 762	3 742 008	4 530 014	2 433 996	1 571 071	2 721 560	5 155 556	6 726 629
1877	3 380 240	535 628	111 496	3 491 736	4 027 365	2 436 089	1 578 611	905 986	3 342 075	4 920 687
1878	3 338 442	536 868	121 855	3 460 297	3 997 166	2 442 702	1 470 806	364 423	2 807 125	4 277 933
1879	3 449 400	560 248	8 649 396	12 098 796	12 659 045	2 369 467	1 112 667	9 211 346	11 580 813	12 693 481
1880	3 419 670	492 098	846 173	4 265 843	4 757 942	2 648 211	600 347	1 262 372	3 910 583	4 510 931
1881	3 432 759	528 429	4 166 581	7 599 340	8 127 770	2 790 363	528 640	4 524 236	7 314 599	7 835 240
1882	3 500 747	502 724	2 764 887	6 265 634	6 768 358	2 813 131	1 172 163	430 933	3 244 064	4 416 228
1883	3 610 256	532 801	1 114 727	4 724 983	5 257 784	2 954 798	1 181 014	1 369 192	4 323 990	5 550 006
1884	3 325 545	555 169	1 224 485	4 550 030	5 105 199	3 084 984	1 223 492	1 374 650	4 459 634	5 683 127
1885	3 370 625	575 199	1 131 889	4 502 514	5 077 714	2 886 230	1 193 844	1 499 358	4 385 588	5 579 433
1886	3 369 703	568 910	1 809 313	5 179 016	5 747 928	2 795 691	1 131 706	1 845 685	4 641 373	5 773 083
1887	3 641 630	606 719	1 170 012	4 784 642	5 391 362	2 847 857	1 249 926	1 320 020	4 167 877	5 417 803
1888	3 849 567	768 843	1 335 694	5 185 261	5 954 105	2 985 828	1 267 657	1 479 133	4 464 961	5 832 618
1889	4 019 291	756 918	797 433	4 816 724	5 573 643	3 257 298	1 363 228	923 352	4 180 650	5 543 879
1890	3 823 555	699 931	1 314 844	5 138 399	5 838 331	3 230 868	1 470 018	1 345 129	4 575 997	6 046 015
1891	4 087 304	617 842	1 437 440	5 524 744	6 142 587	3 303 942	1 299 408	1 468 222	4 772 164	6 071 573
1892	4 151 521	610 521	4 279 607	8 431 128	9 041 650	3 489 345	1 260 140	4 580 347	8 069 692	9 329 833
1893	4 307 824	636 678	741 401	5 049 225	5 685 904	3 864 117	1 284 442	347 550	4 211 667	5 496 109

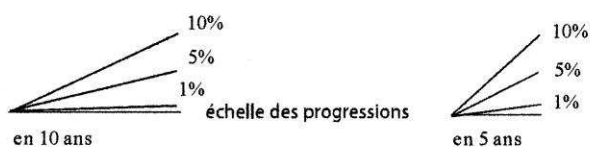
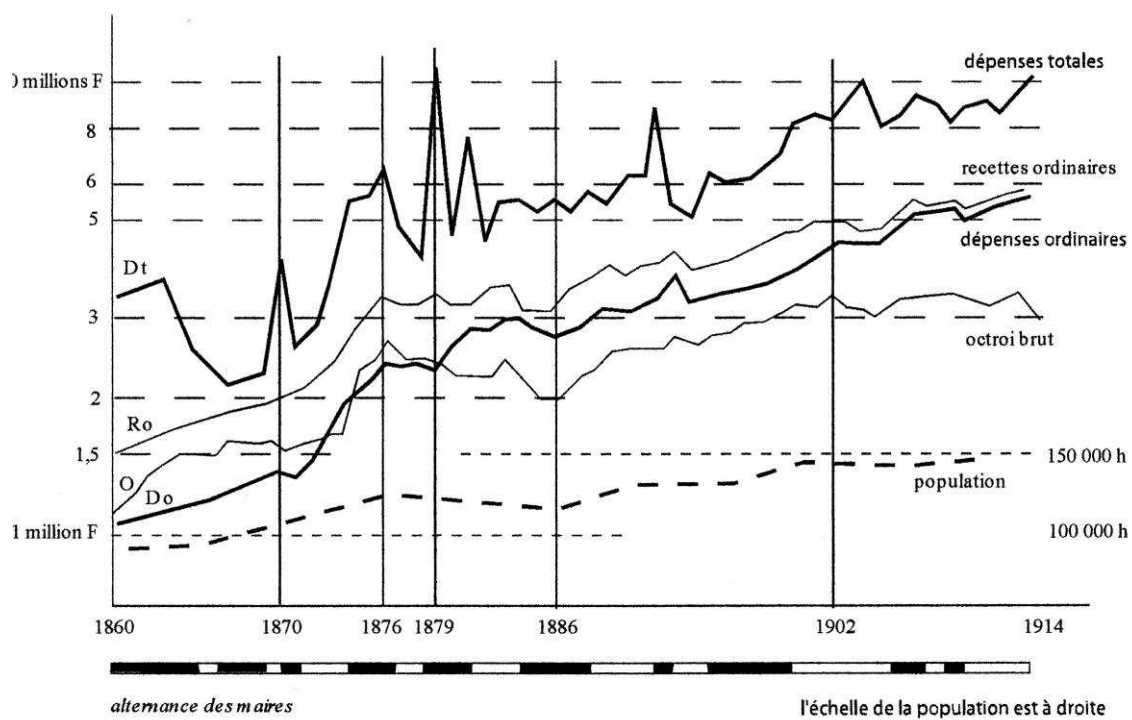
Arrondi au F ; o : ordinaires ; ext : extraordinaires ; supp : supplémentaires.

## Recettes et dépenses en F courants (1894 à 1914)

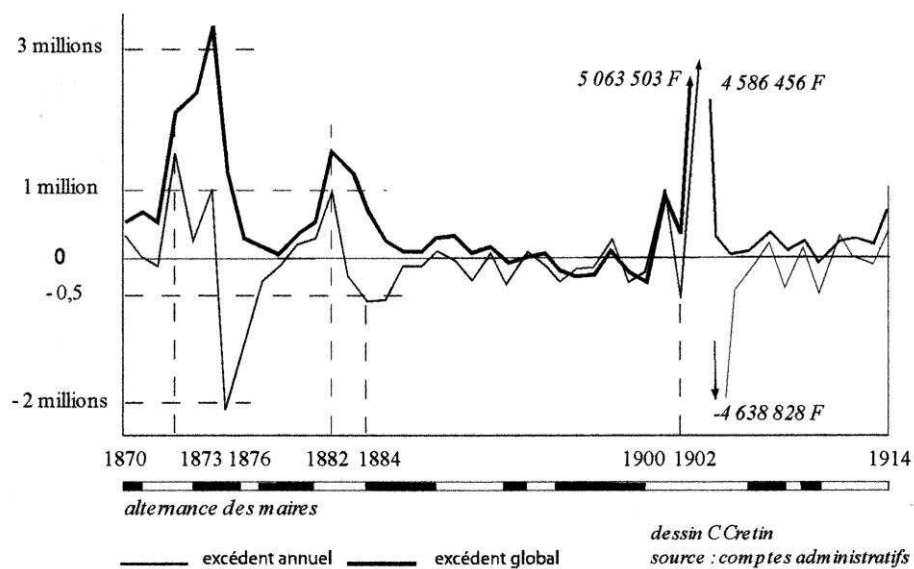
	Recettes o	Rec ext	Rec supp	Rec o+supp	total	Dépenses o	Dép ext	Dép supp	Dép o+supp	total
1894	3 973 970	610 219	667 552	4 641 622	5 251 842	3 381 808	1 268 551	593 537	3 975 345	5 243 898
1895	4 077 069	675 702	1 532 350	5 609 419	6 285 121	3 385 673	1 367 535	1 763 159	5 148 832	6 516 368
1896	4 144 270	835 062	13 377 134	21 521 404	22 356 467	3 489 400	1 435 990	17 465 606	20 955 006	22 390 997
1897	4 285 099	682 263	1 340 479	5 625 578	6 307 841	3 595 232	1 342 457	1 394 698	4 989 930	6 332 388
1898	4 461 534	817 636	1 796 734	6 258 268	7 075 906	3 586 683	1 389 253	1 721 802	5 308 485	6 697 739
1899	4 617 589	934 620	1 181 038	5 798 627	6 733 247	3 720 953	1 471 987	1 817 003	5 537 956	7 009 943
1900	4 759 878	898 179	2 528 868	7 288 746	8 186 926	3 907 258	1 489 521	2 895 534	6 802 792	8 292 314
1901	4 943 411	928 251	4 098 287	9 041 698	9 969 950	4 249 591	1 542 037	2 983 297	7 232 888	8 774 926
1902	4 998 075	1 219 366	1 622 207	6 620 282	7 839 650	4 459 170	1 691 135	2 252 972	6 712 142	8 403 278
1903	5 008 695	1 534 102	7 291 731	12 300 426	13 834 529	4 566 936	1 839 076	2 842 060	7 408 996	9 248 073
1904	4 853 512	1 764 891	201 177	5 054 689	6 819 581	4 565 365	2 082 964	4 810 079	9 375 444	11 458 409
1905	4 877 278	1 806 802	1 143 543	6 020 282	7 893 487	4 672 025	2 065 520	1 483 157	6 155 182	8 220 703
1906	5 230 366	1 863 312	1 672 696	6 903 062	8 766 375	4 895 353	2 122 152	2 483 721	7 379 074	8 771 192
1907	5 517 148	1 931 358	2 686 893	8 204 041	10 135 400	5 023 347	2 266 127	2 444 530	7 467 877	9 734 005
1908	5 345 808	2 322 494	1 302 295	6 648 103	8 970 598	5 123 176	2 393 986	1 804 789	6 927 965	9 321 952
1909	5 320 073	2 900 199	602 270	5 922 343	8 822 544	5 257 804	2 561 594	745 109	6 002 913	8 564 508
1910	5 311 002	2 672 253	651 159	5 962 161	8 634 416	5 108 075	2 438 552	1 502 897	6 610 972	9 049 524
1911	5 696 202	2 481 616	1 360 937	7 057 139	9 538 756	5 304 638	2 529 482	1 307 492	6 612 130	9 141 614
1912	5 747 963	2 440 998	693 565	6 435 528	8 876 527	5 577 651	2 444 324	807 301	6 384 952	8 829 277
1913	5 979 632	2 399 320	1 314 942	7 294 574	9 693 895	5 670 414	2 415 189	1 700 861	7 371 275	9 786 466
1914	5 720 571	2 418 105	2 841 725	8 562 296	10 980 403	5 688 282	2 473 897	2 259 067	7 947 349	10 421 247

Arrondi au F ; o : ordinaires ; ext : extraordinaires ; supp : supplémentaires.

## Recettes et dépenses de 1860 à 1914



## La trésorerie de 1870 à 1914





## Le périlleux entre-deux-guerres

« La prospérité est au coin de la rue » (le Président américain Hoover en 1932)

Paroles à graver au fronton d'un musée des déclarations malheureuses et de la langue de bois ! Quoique les Stéphanois et leurs maires l'aient rencontrée cette prospérité, pendant une partie des années 20, après la crise de 1920-22. Trop courte période cependant et de surcroît accompagnée par l'instabilité monétaire (entre 1915 et 20 le franc perd 1/3 de son pouvoir d'achat) malgré le rétablissement brièvement obtenu par Poincaré en 1924. En 1928 la redéfinition du franc qui perd 4/5 ème de sa valeur par rapport à 1914 précède de quelques années la politique de déflation de Laval (1935) qui sera une autre tentative de stabilisation. Signalons au passage qu'à partir de 1914 les données fournies dans ce texte pour les séries chronologiques ne figurent qu'en F constants (indices de conversion de l'Insee). La dépression mondiale qui s'annonce ici dès 1930 puis à la fin de 1931 éprouvera encore plus les finances locales pour lesquelles il est communément admis qu'on assiste alors à leur première crise. Pourtant les dépenses publiques poursuivent leur croissance sur un rythme plus accentué que pendant les périodes antérieures, 4% contre 2% à 3 % avant 1914. Dans cet environnement économique et financier périlleux comment dégager des ressources et faire malgré tout vivre la ville ?

### La quête de nouvelles ressources

« Les charges [...] semblent aujourd'hui avoir atteint le maximum [...] l'indemnité de vie chère, le relèvement des traitements, le prix plus élevé des travaux neufs et d'entretien ainsi que des combustibles, l'augmentation des dépenses de voirie, les contributions plus importantes dans les dépenses d'assistance constituent des charges définitives et permanentes qui doivent être incorporées au budget primitif ». Le jour de cette déclaration de L Soulié, lors d'une délibération du 30 décembre 1919, on observe qu'il manque environ 4 millions de F pour le prochain budget. Il faudrait éviter, dit-on, de partir d'un primitif irréaliste puis de jouer sur le budget additionnel pour équilibrer recettes et dépenses au jour le jour. Mais cela suppose une prévision améliorée et surtout celle des recettes. La solution est bien connue, augmenter les taxes (concessions d'eau, inhumations) appliquer le maximum des droits d'octroi et recourir, enfin, à la loi de 1884 : elle autorise les centimes d'équilibre des dépenses ordinaires.

La course est lancée et pendant plus de dix ans la pression fiscale augmente mais aussi les concours venus de l'Etat, ce qui n'empêchera pas les reports de travaux voire leur annulation. La ville vivote.

### La multiplication des centimes communaux

Mais avant eux, l'octroi. Les droits deviennent insuffisants, pourtant en 1919-20 après leur augmentation ils produisent un surcroît d'environ un million de F courants. Le déclin est inexorable et du tiers des recettes ordinaires dans les années 20 à 25 la part tombe peu à peu pour n'être plus que de 12% en 1938. Néanmoins cela couvre encore la charge de la dette. La modification appliquée en 1918 n'a pas atténué son rendement. A cette date, et à la grande crainte de la ville, la taxe sur les boissons, environ la moitié de la recette, est supprimée. Mais un fonds de compensation est constitué pour une redistribution au prorata de la taille des communes, l'opération est blanche à Saint-Etienne. Quand on supprime l'octroi en 1943 (une

décision prise à l'échelle nationale) il suffit d'ajouter 0,25% à la taxe locale sur les transactions pour retrouver une recette équivalente.

L'octroi de 1915 à 1939 (recette brute arrondie au F)

	recette	en F constants	% des RO	1927	7 973 905	1 458 654	20%
<b>1915</b>	3 073 915	<b>2 561 522</b>	<b>56%</b>	1928	10 406 473	1 903 575	22%
1916	3 250 822	2 437 958	54%	1929	10 835 322	1 868 086	23%
1917	3 610 425	2 256 369	53%	1930	11 204 449	1 909 753	22%
1918	3 509 869	1 698 267	50%	1931	10 754 599	1 920 399	19%
1919	3 554 126	1 402 877	48%	1932	10 487 188	2 042 869	16%
1920	4 570 385	1 293 461	31%	1933	10 670 220	2 162 799	16%
1921	7 075 083	2 306 975	37%	1934	10 885 141	2 299 560	16%
1922	7 553 280	2 517 615	38%	1935	10 895 569	2 514 262	20%
1923	6 802 440	2 082 258	35%	1936	10 619 402	2 275 502	18%
1924	8 624 863	2 310 135	34%	1937	10 388 312	1 770 646	17%
1925	8 549 614	2 137 311	30%	<b>1938</b>	10 316 810	<b>1 547 461</b>	<b>12%</b>
1926	8 574 544	1 628 019	24%	1939	13 809 147	1 935 801	16%

% des RO : % des Recettes ordinaires

Jusqu'à 1914 le recours aux centimes additionnels est presque inexistant. L'assistance médicale (loi de 1893) est prise en charge par le budget mais à partir de 1907 on vote des centimes pour l'assistance aux vieillards, infirmes, incurables (loi de 1905) qui totalisent 3 millions de F jusqu'à 1914 en y comprenant environ 300 000 F en subventions de l'Etat (En 1914 on y ajoute des centimes pour l'application des lois de 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses, aux femmes en couche). Enfin en 1920 l'assistance médicale est financée par des centimes. Cela reste toutefois modéré, 1 417 148 F au total en 1920 pour 2,5 millions en dépenses d'assistance et 6 millions de F en recettes ordinaires.

Autrement plus importante la décision prise en 1919 de percevoir des "*centimes pour insuffisance des revenus*" (loi de 1884) qui produisent, en 1920, 4 310 736 F soit 17% du total des recettes communales. Alors que les impositions obligatoires de 5 et 8 centimes ne fournissent respectivement que 53 287 et 85 160 F, ces centimes pour les dépenses ordinaires apportent 14 578 736 F en 1931 ! Et les propriétaires paient encore pour le pavage, les égouts - des sommes modestes - ou pour certains travaux comme le curage du ruisseau des villes en 1930 par exemple.

Composition simplifiée des recettes ordinaires (RO) F constants et courants

	centimes	%	Autres recettes	%	Nouvelles taxes	%	octroi	%	RO
1871	151 541 (4)	<b>7</b>	376 249 (18)	<b>18</b>			1 591 974	<b>75</b>	2 119 764
1884	241 256 (4)	8	757 600 (27)	23			2 129 474	64	3 325 545
1911	488 400 (4)	8	1 865 334 (18)	33			3 342 468	58	5 696 202
1926	16 930 350 (9) 3 214 507	<b>47</b>	10 243 945 (17) 1 944 982	28			8 574 544 1 628 019	24	35 748 839 6 787 509
1928	17 921 836 (9) 3 278 301	38	13 236 411 (17) 2 421 233	<b>28</b>	5 398 171 (16) 987 445	11,5	10 406 473 1 903 575	<b>22</b>	46 962 894 8 590 555

% des recettes ordinaires

autres recettes : impôts et taxes municipales ; nouvelles taxes : lois de 1926

(4) (9) (27) etc : nombre d'imputations. 1 903 575 : francs constants base 1914, 1911 n'en diffère qu'à peine

Une telle pression sur les contributions locales n'avait pas été osée jusqu'alors. Le vote des centimes additionnels, en général très mal perçu par les contribuables, rarement envisagé par le maire, est certainement passé dans le climat de bouleversement qui suivait la guerre. Indice de cette forte réticence on n'y avait eu recours qu'en 1884 et 85 pour acheter une forêt à Tarentaize afin de protéger des sources. A ce propos il faut observer que le centime est calculé sur les principaux fictifs de 1890 mal réajustés annuellement et qu'une révision des bases n'interviendra qu'en 1934 ; il vaut en 1928 environ 35 614 F et un peu plus pour la patente ; le décime d'octroi disparaît en 1926. Les villes de taille comparable sont plus riches que Saint-Etienne et comptent en moyenne sur 45 000 F. Cette valeur variant avec le rendement du principal fictif, le nombre de centimes n'a donc guère d'intérêt en lui-même.

Il arrive, très rarement, que des centimes ne soient votés que pendant quelques exercices et affectés à un propos particulier, ainsi un supplément de 3c pour les chemins vicinaux de 1913 à 1920. De même les salaires des employés municipaux comportant depuis 1918 une indemnité de vie chère qui passe dans un chapitre particulier des dépenses ordinaires en 1924, on vote en conséquence 42,6 c. additionnels pour équilibrer ce compte mais en 1925 cette procédure n'est pas utilisée. L'indemnité devient l'allocation mobile ou d'attente – on attend une nouvelle échelle des salaires - qui figure au compte administratif à partir de 1926 avec les centimes additionnels afférents et la dépense ordinaire correspondante. Elle disparaît en 1936, intégrée au salaire.

Maintenant que le premier pas est fait on n'hésite plus à jouer sur ce nombre de centimes bien qu'à l'occasion les maires soulignent qu'ils arrivent à ne pas les augmenter, voire à les diminuer... par rapport aux prévisions de leurs adversaires. Lors de l'affrontement Soulié – Durafour un journal local affirme que la ville disposait en 1930 de 15 millions et d'un excédent de 5 millions de F qui aurait pu éviter le vote de centimes additionnels. En réalité si l'excédent global de 1929 s'élève bien à 14 807 969 F il faut en soustraire 4 825 197 F nécessaires pour poursuivre les travaux engagés et assurer la continuité des services, la somme ne figurait pas au primitif ! « Il est possible que l'ancien maire comptât trouver (par des recettes accrues) les sommes nécessaires pour rétablir [...] les insuffisances du budget primitif dans son budget additionnel » déclare L. Soulié en octobre 1930. Il reste donc en caisse 9 982 772 F. Ce qui permet au nouveau maire d'écrire « en raison de l'insuffisance des crédits affectés depuis de longues années à la plupart des services publics [...] une tâche considérable de redressement était nécessaire. Et malgré tout nous avons pu réduire à 168 c. additionnels nouveaux les prévisions de l'ancien maire qui s'élevaient à 237 centimes ». On multiplierait aisément les exemples de ce genre dans les compte-rendus d'exercices fiscaux qui donnent lieu à d'interminables pages de polémiques.

La pratique du budget primitif « politique », donc optimiste, mais tout à fait irréaliste apparaît désormais comme le principal obstacle à une bonne gestion.

### **Des taxes, encore des taxes, toujours des taxes.**

La classique recette, utilisée encore en 1919 et qui consiste à augmenter le taux des taxes communales, ne suffisant pas non plus à équilibrer les budgets on en instaurera de nouvelles grâce à la loi de 1926. Car le mauvais état des finances locales est général en France même si la situation de Saint-Etienne, grande ville ouvrière, est des plus médiocres. Auparavant apparaît la taxe sur les spectacles (1920 ; le théâtre Massenet est mis en régie en 1922). Le budget de 1927 est délicat à équilibrer, à cause du chômage il manque 4 millions de F. Les taxes sont adoptées en novembre 1927 et décembre 1928, pour appuyer leur nécessité le maire



prétexte également une probable disparition de l'octroi. Tout de suite on puise au maximum en créant 16 taxes dans la panoplie offerte par l'Etat ! (la taxe va à l'Etat, la commune n'en reçoit qu'un pourcentage) : taxe sur les cercles associatifs, l'enlèvement des ordures ménagères, les instruments de musique à clavier, les domestiques attachés à la personne, les billards, les véhicules, la publicité lumineuse ou par affiches, le chauffage et l'éclairage électriques etc. Dès 1928 plusieurs sont supprimées car ne rapportant pas assez (distributeurs automatiques de musique) ou sont abaissées (débits de boissons, les cafetiers ont protesté et ce sont de bons agents électoraux). En font partie une taxe sur le revenu des propriétés bâties et sur la valeur locative des locaux d'habitation et professionnels, celle-ci sera supprimée en 1930. C'est une augmentation déguisée des 5 centimes légaux. B Ledin, regrette en mai 1928 de les avoir votées mais comme le dit, en décembre, L Soulié attaqué sur cette avalanche et qui se défend d'en être l'auteur : « la vérité sur les taxes a été établie [...] ainsi disparaît une légende créée par l'ignorance [...] l'incompétence ». Après quoi il s'abrite derrière la loi pour annoncer que cette dernière s'oppose à d'autres dégrèvements. En 1932 on ajoute la taxe d'assainissement qui doit, en principe, supprimer les contributions des riverains pour les égouts mais elles vont subsister partiellement jusqu'en 1967. Les taxes rapportent 5 millions de F en 1935.

Cet indispensable recours à une multitude de taxes et de centimes additionnels pose nettement la question d'une refonte qui passerait par l'instauration d'un système d'impôts locaux clair et lisible ou une meilleure intervention de l'Etat, ce que réclame une motion de décembre 1937. Or depuis 1931 malgré de multiples tentatives rien n'est fait, on se contentera de simplifier les centimes en 1959. En attendant il faut tirer parti au mieux de la législation et compter à l'occasion sur le budget de la nation.

### **L'Etat met la main à la poche.**

Ce qui caractérise aussi la période c'est la part grandissante des interventions de l'Etat dans les budgets locaux, par intérêt bien compris ou parce que c'est nécessaire en attendant une improbable réforme des finances locales.

Il agit d'abord en complétant les ressources ordinaires des communes par le fonds de compensation des contributions indirectes, ainsi en 1918 comme on l'a vu, auquel s'ajoute le fonds de redistribution partielle de l'impôt sur le chiffre d'affaire. D'exceptionnel en 1920 ce versement devient ensuite une recette ordinaire sur la base d'environ 5 F par habitant. On peut y voir un encouragement à la disparition de l'octroi. Toujours dans ce domaine il est créé un versement compensatoire de la diminution de la valeur du centime intervenue en 1935 (conséquence de la suppression d'une taxe sur la valeur locative) soit environ 0,5 million de F par an. Enfin en 1919 la ville reçoit un million de F pour participation aux frais de guerre puis 1,2 million en 1920 ; en 1939 l'Etat accorde la modeste somme de 1,5 million de F à des services d'intérêt national, les centimes afférents étant dûment supprimé des recettes. Autre intervention la politique déflationniste de 1935 qui réduit les dépenses par un prélèvement obligatoire, l'Etat impose un pourcentage de réduction à toutes les dépenses. L'économie forcée de 3 578 500 F est affectée en 1936 à certaines dépenses imprévues « sans recourir au vote d'impositions nouvelles ».

Avant 1914 l'instruction publique a bénéficié de concours substantiels qui se poursuivent ; le total peut atteindre de fortes sommes comme en 1917 avec environ 2,5 millions de F (remboursement d'annuités pour le lycée de jeunes filles, équipements divers) y compris la subvention annuelle à l'Ecole Nationale de musique. L'assistance est un poste plus important

car, malgré les centimes votés pour appliquer les lois, le budget municipal a du mal à suivre. En particulier l'application de la loi de 1905 nécessite un coup de pouce de la solidarité nationale, le surnombre éventuel de vieillards pris en charge donne lieu à une compensation presque régulière d'environ un demi-million de F annuel. Cependant certaines années, 1923 par exemple, quelques subventions ne sont pas encaissées - retard de l'Etat ? - et reportées à l'exercice suivant. Parfois elles sont de pure forme comme pour le chômage : 427 F en 1923, 156 000 en 1928.

#### Subventions et attributions de l'Etat 1920 - 1934

	1920	% RO	1934	actualisé (1)	% RO
1 - Attributions de l'Etat					
<i>Impôt chiffre d'affaire</i>	89 193	0,6	816 501	609 490	1,2
<i>Fonds contributions ind.</i>	1 250 419	8,5	3 752 160	2 800 861	5,5
<i>Annuités d'emprunts</i>	65 863	0,5			
total	1 405 419	9,5	4 568 661	3 410 351	7
2 - Subventions					
<i>Enseignement</i>	66 092	0,4	271 648	202 775	0,3
<i>Assistance loi de 1905</i>	81 072	0,6	144 586	107 909	0,2
<i>Divers</i>	5 737		46 080	34 397	
<i>Chômage</i>	20 659	0,15	11 795 124	8 804 662	17,5
total	173 560	1,2	12 257 438	9 149 743	18
3 - Exceptionnel					
<i>Effort de guerre</i>	1 197 521	8,1			
total	2 776 556	18,7	16 826 099	12 560 094	25

(1) Actualisé : la somme de 1934 est convertie en F de 1920 pour faciliter la comparaison

Le % est en fonction des recettes ordinaires. Dans certains cas le Département ainsi que la Chambre de commerce participent aux subventions (chômage, enseignement) pour des sommes relativement faibles, absentes de ce tableau. Sans le chômage le pourcentage de 1934 revient à 7,5 ; sans l'effort de guerre 10,6 en 1920.

Malgré la multiplicité des subventions – sapeurs-pompiers (supprimée en 1927), retraites ouvrières depuis 1919, diverses comme 100 000 F pour l'achat des terrains de l'Etivallière ou pour les colonies de vacances etc. – la totalité des sommes encaissées ne représente qu'assez peu par rapport au budget communal au début de la période. C'est à peu près 10% des recettes ordinaires mais assez variable : en 1920 un peu plus et avec la grande crise on dépasse momentanément 20%. Il devient indispensable de trouver des ressources nouvelles.

Soucis nouveaux, dépenses nouvelles.

#### Nouveaux champs d'action

La ville, comme toutes les grandes villes en France, intervient dans des domaines nouveaux, parfois à son corps défendant, parfois pour élargir volontairement son champ d'action. C'est la préfiguration de nos budgets contemporains qui touchent à tous les aspects de la vie en société et l'aboutissement d'une longue évolution à peine amorcée à la fin du Second Empire. En particulier la politique du Front populaire contribue à augmenter les dépenses en faveur du sport, de l'école, de ses oeuvres post et péri scolaires et de la culture.

Signe de nouveaux temps le sport fait son apparition dans les budgets même s'il est loin d'occuper la place qu'il tient de nos jours. Les subventions à diverses sociétés et manifestations tournent autour de 90 000 F en 1932 puis s'élèvent à la veille de la guerre ; après l'achat, en 1925, des 5 ha de l'Etivallière pour 750 000 F viendra la piscine de Grouchy

financée par 947 307 F en 1938. On envisage en 1925 un Comité des sports dans une ville qui « occupe en la matière un rang sans équivalent en France » ! Cela reste pourtant modéré surtout si on compare aux subventions que chaque séance mensuelle du conseil accorde aux innombrables et très diverses sollicitations. Ce chapitre enfle et avoisine ou dépasse les 800 000 F annuels entre 1934 et 39 mais cela ne représente que 2% des dépenses ordinaires.

Autre nouveauté, l'urbanisme qui dès 1910 se donne pour propos l'aménagement raisonné de l'extension des villes et, en Europe après 1918, la reconstruction des villes détruites. En France la loi Cornudet de 1919 exige un plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement pour les villes de plus de 10 000 habitants. La municipalité stéphanoise désigne donc, dès juin 1919, une commission qui choisit en mars 1920 d'étudier une rénovation et une extension de la ville. C'est aussi reconnaître la vétusté voire la taudification du coeur de la ville sous la poussée de la demande en logement des classes populaires – ouvriers et employés – et admettre que les systèmes antérieurs, en ne recourant qu'à l'initiative privée (premiers programmes privés patronaux vers 1910) ne peuvent suffire à la tâche. En effet une part de la construction reviendrait à l'office municipal d'habitations à bon marché, ou HBM, créé en 1921

La ville garantit quelques emprunts de l'Office municipal ; à cette fin elle emprunte 400 000 F en 1930. Puis elle consent des avances qui ne figurent donc que pour ordre au budget. L'Office reçoit aussi une dotation annuelle, sur 30 ans, d'environ 65 000 F. Mais l'aggravation de la crise du logement justifie un effort plus important et un programme de construction qui entraîne des travaux de voirie. Cependant l'incidence sur les finances de la ville est faible compte tenu de la modestie des réalisations dont certaines sont d'ailleurs payées par des aliénations d'immeubles rue Colombet et Sainte-Catherine en 1931. L'opposition proteste malgré tout au prétexte des centimes additionnels que nécessitent les emprunts.

A relever aussi « la calamité », selon l'expression de L Soulié, qu'est la fermeture en 1926-27, des mines de Villeboeuf. Les travaux de réparation des dégâts en surface obligent la ville à consentir des avances (4,5 millions en 1928 - 8,5 millions en 1931) et même emprunter en attendant un règlement qui se fit attendre ; elle reçoit en compensation une aide de l'Etat d'un million de F en 1928. Mais ce sont les transports et surtout le chômage qui occupent la principale place.

### **Les transports en commun, une dépense sociale.**

Jusqu'à l'entre-deux-guerre les tramways, confiés depuis 1905 en rétroconcession à deux réseaux, CFVE (Cie chemins de fer à voie étroite) et TE (tramways électriques), n'ont guère pesé dans les dépenses de la ville sinon en voirie. Mal entretenu le matériel est en piteux état après 1919 et l'exploitation de moins en moins rentable voire déficitaire. Les bouleversements économiques des années 20 aggravent une situation gérée à coup d'avenants à peu près annuels. Aussi la nécessité de maintenir ces réseaux, indispensables aux usines stéphanoises, conduit à une implication très forte de toutes les municipalités dès 1920.

Afin de maintenir le prix du ticket ouvrier l'avenant de février 1926 prévoit une compensation municipale de 120 000 F par an, en 1926-27, pour les TE qui de fait est appliquée en 27-28. C'est la ville qui règle mais la CFVE rembourse. Le réseau TE est en outre exempté de la redevance de 6% sur les recettes brutes pour 1926-27-28. Lors de ces discussions et malgré bien des hésitations le principe d'un rachat des TE est envisagé par L Soulié. Un projet de convention est signé en décembre 1929 avec effet au premier janvier suivant puis modifié

cinq fois jusqu'à 1935. Est prévue une exploitation des TE en régie par la CFVE qui reçoit pour cela une prime de 3% des recettes.

Le rachat est certes coûteux mais supportable, soit 820 000 F et 26 annuités de 175 000 F (dans les dépenses de 1930 : 864 751 F avec les frais et intérêts et 175 000 F, environ 3% des dépenses extraordinaires). Par contre les conséquences pesantes puisque la ville prend en charge aussi bien les bénéfices que les déficits. Or ces derniers, de 1930 à 39, vont totaliser 4 687 796 F - 600 000 F par an ! - pour 126 318 F de bénéfice en 1933 et 34. Selon A Vernay (automne 1932) la forte concurrence des cars, apparue en 31, laisse prévoir la disparition « fatale, aussi bien en surface qu'en souterrain » des tramways « vétustes et inconfortables ». Mais il faut, en attendant, maintenir à tout prix le coût modéré du transport des ouvriers. En 1936 l'application des lois sociales place la municipalité devant un dilemme : augmenter, encore, le prix du ticket ou compenser par le budget de la ville ? Les tarifs sont augmentés sauf celui du ticket ouvrier et la ville prend le surcroît de déficit en charge. Il est tel qu'en 1937 on décide d'emprunter 405 000 F pour le combler (autorisé en mai 1938). Mais L Soulié peut affirmer le 30 décembre 1938 « les tarifs des transports urbains [...] sont les plus bas de France malgré l'augmentation récente ».

Comme en même temps la CFVE, qui résiste à peine mieux, éprouve de semblables difficultés la ville lui consent des avances remboursables : 216 000 F en 35, 100 000 aux TE, l'achat de cars pour les TE soit 268 884 F puis 250 000 en 1937 avec achat d'autobus pour 198 000 F. La ville subventionne la caisse de retraite des traminots, une somme toutefois faible. Le budget additionnel de 1937 prévoit 1 917 093 F d'avances et comptes d'attente pour les deux compagnies dont 684 000 F pour la trésorerie CFVE. Celle-ci, dès l'apparition des cars concurrents, a protesté et « affirmé, à tort d'ailleurs, qu'il était du pouvoir de la municipalité de s'opposer à la création de services de transport concurrents » (CM du 1er février 1932). S'ensuit un procès, perdu par la Compagnie. La ville subventionne, pour les mêmes raisons, des lignes de car intra et inter urbaines dont Le Bessat et Marlhes. En 1933 respectivement 75 000 F et 12 640 F pour une demi-douzaine de lignes, des sommes modérées mais qui se maintiendront à peu de chose près pour l'intra urbain et baisseront un peu dans l'autre cas. De 1926 à 34 la société Garampazzi reçoit par exemple et à ce titre 881 248 F.

Le déficit de la CFVE croît et atteint un point tel que la société ne paie plus ses redevances, le manque à gagner totalise presque 2 millions de F en 1937. La ville qui s'engage de plus en plus dans une prise en charge totale se résout à éponger les dettes annuelles d'un service absolument vital pour la bonne marche de l'économie stéphanoise. Le budget municipal en est d'autant obéré.

### **Une charge pesante celle du chômage**

« ...la situation est très grave [...] et peut comporter [...] des complications d'ordre social capables de troubler l'ordre public... » ( *Bulletin de la Chambre de Commerce et Industrie* 1931)

On connaît mal le nombre exact des chômeurs car, pour obtenir des secours, la déclaration est volontaire et les contrôles sont tâillons voire jugés vexatoires. Ils seraient une centaine fin 1930, ils sont 2000 en juillet, dépasseront 6 500 l'année suivante sans compter environ 12 000 chômeurs à temps partiel. A Saint-Etienne on les a toujours secourus mais les chantiers communaux, dont la pratique n'a jamais été abandonnée, ne peuvent suffire. Quant au fonds communal c'est une institution, non obligatoire, créée et financée par la ville, indépendante de

la municipalité et que l'Etat subventionne ainsi que, dans une bien moindre mesure, le département (en 1930 l'allocation est de 7 F par jour et 3 F pour l'épouse et par enfant).

En mai 1928 L Soulié précise, à propos des nouvelles taxes, que « c'est la nécessité de se procurer des ressources pour l'attribution de secours aux chômeurs » qui en a justifié le vote. Pourtant ajoute-t-il « c'est à Saint-Etienne que les dépenses municipales sont les moins élevées [...] cependant nos charges d'assistance [...] sont accablantes, plus élevées que dans nombre de villes de population supérieure ». Entre décembre 1926 et mai 1928 556 350 F sont attribués à ces secours mais la ville n'en a déboursé qu'environ le quart soit 404 653 F.

La situation est bien plus grave à partir de 1930. En mai et août il a fallu voter 350 000 F de plus pour les chantiers ; les 150 000 F du fonds sont épuisés dès février 1931 et les appels se succèdent en mars, juin, novembre... la subvention au bureau de bienfaisance passe de 400 000 à 630 000 F. Le maire conclut, le 30 novembre 31, « c'est près de 3 millions de F que la ville aura consacré au chômage ». Elle a participé pour 2 207 988 F au fonds tandis que 1 587 465 F sont affectés dans les dépenses ordinaires aux chantiers ainsi que 150 000 au bureau de Bienfaisance.

Il est certain que les 2 millions prévus pour 1932 seront insuffisants et on anticipe sur les secours de l'Etat en votant 1,2 million supplémentaires. Comme l'avait déclaré A Durafour fin décembre 1931 en présentant le projet pour 1932 « cette crise trouble profondément les méthodes qui président habituellement à la fixation des prévisions budgétaires ». Si les sommes en question sont tout juste supportables, au mieux environ 10% des dépenses ordinaires ou 7% du total des dépenses, elles fragilisent des budgets au bord de l'équilibre. Pour s'en sortir une seule méthode, étaler le plus possible les à-coups comme le montre le primitif de 1932 très loin d'être réalisé dans le compte administratif car volontairement sous-estimé. L'écart est énorme entre prévisions surestimées, primitif sous-estimé et réalité du compte administratif. Affaire de méthode et de jeu d'écriture puisque la dépense réelle est malgré tout à peu près conforme à la prévision du maire. L'emprunt de 2,712 millions pour les chantiers et 2,085 pour les secours, couvre l'essentiel des 5,776 millions de F dépensés ; en réalité avec diverses autres dépenses on atteint 6,2 millions consacrés aux mesures contre le chômage. Habile gestion au fil des jours ? situation subie ? navigation à vue ? peut être un peu de tout mais la position du maire est inconfortable. Il ne s'en tire que grâce à l'emprunt et à la subvention de l'Etat qui ont à eux seuls presque tout réglé.

Le chômage dans le primitif et le compte administratif de 1932

1932	Prévision	Part de la ville	Primitif	emprunt	Compte admn.
Fonds de chômage	8 910 000	891 000	500 000	391 000	2 794 894
Chômage partiel	1 683 000	168 000	168 000		51 141
Bureau de Bienf.	594 000	594 000	150 000	444 000	199 389
Ouvroirs	1 000 000	1 000 000	100 000	900 000	377 230
Cantines	250 000	250 000	150 000	100 000	
Chantiers (1)	3 150 000	3 078 000	366 000	2 712 000	2 352 766
Reste des secours	1 879 000	435 000	185 000	250 000	
total	17 466 000	6 416 000	1 619 000	4 797 000	5 776 420

(1) travaux de toute façon largement prévus dans les dépenses ordinaires et extraordinaires. chômage ou pas.

La ville prévoit que l'Etat assurera 9/10 du fonds, il s'agira en fait de 9 868 628 F.

Le fonds s'élève à 12 663 522 F (9 868 628 de l'Etat et 2 794 894 de la ville) plus un faible apport du département

Rappelons que le primitif est largement irréaliste, seul le compte administratif relate la réalité des opérations

Le maire fait observer que les 1 619 000 F du primitif, environ le quart de la part de la ville, seront atteints en reportant des dépenses ordinaires non urgentes « pour ne pas recourir à l'impôt ». Ce qui n'est pas tout à fait exact, le nombre de centimes augmentant légèrement pour produire 4 millions de supplément, en contrepartie on emprunte moins. Le reste de l'assistance comporte en particulier des secours en vêtements, charbon, l'ouvroir de couture, des subventions au bureau de Bienfaisance, des subsides aux cantines déjà accordés lors des grèves de 1924-25, ce qui déplaît au patronat qui reproche à la ville de conforter ainsi les syndicats en mêlant assistance et politique. S'y ajoute l'accès du restaurant de Carnot pour les chômeurs et les indigents, d'ailleurs deux autres seront ouverts, sans oublier une "soupe populaire". On entend alors au conseil municipal les habituelles récriminations contre les "fainéants" et autres "professionnels du chômage" mais la majorité socialiste et radicale défend sa politique.

La situation ne s'améliore pas en 1933, année d'un maximum de l'effort consenti avec un fonds de 14 440 386 F (2 286 582 pour la ville) et en 1934 on reprend les mêmes sommes pour le fonds : 2 350 480 pour la ville et 11 795 124 F pour l'Etat. A cette date, selon L Soulié, la facture municipale du chômage s'élève à environ 14 millions depuis 1931. On pourrait ajouter diverses sommes plus ou moins liées au chômage, ce que les maires n'oublient de faire, mais, si les aides sont bel et bien perçues par les familles stéphanoises malmenées par la crise, la charge sur les finances est assez différente.

Pourquoi compter les chantiers ? En effet jusqu'à 1935 inclus la dépense figure depuis très longtemps chaque année dans les dépenses ordinaires de voirie et correspond à des travaux prévus, même si quelques uns auraient pu être effectués à meilleur compte par les services municipaux ou un entrepreneur privé. Les emprunts qu'on y affecte sont habituels. A tel point que dans l'exposé du programme des "Grands Travaux" en juin 1935 L Soulié souligne que l'Etat les financera largement grâce au fonds de chômage ! et que le complément viendra des économies imposées par les décrets-lois de 1935 et par l'emprunt. Il affirme même que la première tranche de 3 millions sera entreprise sans effort particulier pour les contribuables...

Par contre il est très difficile d'évaluer nombre de dépenses comme celle des cantines car le prix du jeton fixé par la mairie est assez loin de la dépense en fourniture et salaires, celle de l'ouvroir pour les mêmes raisons, ou bien encore celles des restaurants populaires avec leurs repas gratuits ou à bas prix. Enfin des sommes considérables ne figurent au compte administratif que pour ordre, elles s'inscrivent à la fois en recettes et dépenses au chapitre afférent, c'est le cas des restaurants (1 104 334 F recette en 1936 pour 1 216 800 en dépense) ou de la subvention du département au bureau de Bienfaisance pour 800 000 à 1 200 000 F annuels.

La décrue s'amorce en 1935 et, en avril, A Vernay déclare « notre préoccupation essentielle a été de faire face [...] sans avoir à alourdir le fardeau du contribuable [...] le budget s'équilibre de façon parfaite ». La crise aurait déjà coûté à cette date 56 millions dont 20 à la seule charge de la ville. Cette année là sur les 14 389 456 F du fonds on annule 890 543 F et la ville en assure 3 664 362. Et si on doit voter un supplément pour le bureau de Bienfaisance (59 071 F) une part du chômage partiel est annulée de sorte qu'environ 1 million de F sont annulés pour la ville. Les exercices suivants sont établis en légère baisse, il faut tenir compte d'une forte hausse du coût de la vie et d'une reprise de l'inflation ; les 12 millions du fonds en 1939 n'en valent en effet que 8,5 de 1932.

Les systèmes de protection sociale étaient balbutiants avant les années 40 ; socialisation de l'aide et œuvre de bienfaisance ne se distinguent pas nettement. Nombre de familles bourgeoises à Saint-Etienne ont encore "leurs pauvres" tandis que l'Etat consent à soutenir l'initiative communale. En définitive on a consacré, de 1931 à 39, 115 851 519 F au fonds de chômage, la part de la ville montant à 28 451 176 F ou 25%. La ville a également versé 5 728 590 F au bureau de Bienfaisance et inscrit 11 271 168 F pour les chantiers. Enfin sur 100 930 804 F d'emprunts souscrits entre 1931 et 1939 17 151 000 financent le fonds de chômage, 7 520 000 les lois sociales et l'équilibre du budget en 1937. Un coût total d'environ 50 millions ? c'est à dire une année de recettes ou de dépenses ordinaires...la somme est lourde, très lourde, mais plausible.

## La gestion financière : un travail de Sisyphe

« De jour en jour je vais mieux » (E Coué dans les années 20)

Comme précédemment la section ordinaire du budget retient tous les soins du maire et de son comptable ; la section extraordinaire est une béquille qui apporte le complément de ressources, mais sans elle la ville serait paralysée. Les ressources de la ville sont ainsi pour une large part affectées à la vie quotidienne de la cité et, pour une autre part, engagées dans le financement des emprunts pour étaler dans le temps une partie de ce fonctionnement et les plus coûteux ou plus longs investissements.

Après avoir faibli jusqu'à 1919 les dépenses ordinaires repartent à la hausse dès 1920, premier budget du retour à une période normale. Elles tripleront, en F constants, jusqu'à leur apogée de 1934, c'est considérable. La voirie, qu'on a négligée, provoque tout de suite un excédent de dépenses de 2,7 millions de F et un déficit annuel. Premier signe des difficultés à venir et qui vont nécessiter, comme on l'a vu, des impositions nouvelles. « Le mouvement ascensionnel des dépenses est [...] le fait de la situation économique, de l'extension des services, des contingents assignés (les dépenses obligatoires), et de l'assistance sous toutes ses formes » remarque L Soulié le 28 décembre 1929. Mais on réussit à établir un budget « sans charges nouvelles pour les contribuables ». Le même L Soulié avait souligné le 25 mai 1928 que les dépenses par habitant étaient les plus basses dans sa ville : 241,51 F contre 307,71 à Nantes, 332,93 à Lyon, 325,8 au Havre, etc. pourtant villes ouvrières. « Ces chiffres ne font que confirmer [...] la limitation des dépenses au minimum indispensable à la vie communale d'une ville de 200 000 habitants ». Il y revient souvent : « y a - t - il [...] des dépenses exagérées ? Je ne pense pas ; toutes nos écoles demandent des réparations [...] nous n'avons pas encore de théâtre, de bibliothèque municipale [...] il ne faut pas faire les démagogues, il faut voir la réalité des choses et les difficultés que nous avons en face de nous ». (31 décembre 1935)

## Principaux postes des dépenses ordinaires, en %.

	1918	1920	1928	1935	1939
Personnel	3	3,5	12,5	11,5	8,5
Bâtiments, chauffage	6	11	4	6	6
Voirie eau éclairage	31	25	24,5	26,5	22,5
Octroi marchés	6	7	4	5,5	6
Police	7	8,5	6,5	8,5	8
Service d'incendie	1	2	1,5	2	2
Cimetières	2	3	2	2	2
Biblioth. Musées	0,5	1	1	0,5	0,5
Instruction publique	14,5	13	10	11	10
Assistance, secours	18	16	22	20	27
Subventions	4	4	6	1,5	1,5
Fonds spéc. divers	2,5	2	2,5	1,5	2,5

*Quelques postes de faible importance sont négligés. Les imputations sont établies au mieux, elles peuvent varier d'un compte à l'autre. En 1920 et 1939 : 4,5 et 10,6 millions en F constants pour le total des dépenses.*

Croissance donc, comme partout en France, mais au prix de la parcimonie, jusqu'à la grande crise qui les gonfle subitement en y intégrant les secours dont une bonne partie est cependant payée par l'Etat. Quant à la structure de ce chapitre elle est d'une remarquable stabilité. La voirie occupe le premier poste ; l'assistance arrive au second rang voire, épisodiquement, au premier. L'administration qui coûtait très peu pèse un peu plus après les augmentations de salaires et surtout après les lois de 1936. Enfin quatrième poste d'importance, l'instruction publique y compris les œuvres para et post scolaires vivement encouragées par les municipalités radicales et socialistes et le gouvernement de Front Populaire. Mais croissance qui, par force, néglige ce qui n'est pas indispensable.

L'investissement en est d'autant plus entravé et des surprises désagréables comme celle du 30 novembre 1937 plutôt fréquentes : « les prévisions budgétaires ont été dépassées et nous avons à faire face à un excédent de dépenses de 4 millions [...] nos prévisions auraient été justes si nous ne nous étions pas trouvés en présence de dépenses tout à fait imprévisibles » ! Excusons nos édiles, la surprise fut générale en France avec 7% de hausse des dépenses. L'Etat autorise plusieurs villes, dont Saint-Etienne, à faire des emprunts de renflouement des caisses et L Soulié conclut « nous nous en tirons à bon compte ».

Comme ce travail d'équilibriste, voire d'illusionniste dans quelques cas, ne peut être critiqué sur les choix, les opposants, lors de l'examen des comptes, s'en prennent essentiellement à leur présentation. Car pour arriver à ce fameux équilibre ou à un excédent flatteur pour le maire et qui justifie la modération de la pression fiscale, on joue sur les annulations, les reports, parfois involontaires quand l'Etat est en retard de paiement, les passages du primitif à l'additionnel. Je n'en donnerai que deux exemples parmi bien d'autres. Le 24 novembre 1922 un conseiller municipal fait observer à L Soulié que l'excédent du budget relève d'un jeu d'écriture : « on est en réalité passé d'un excédent d'un million à seulement 324 F ». Ce que le maire admet mais excuse par « une pratique vieille de plus de 80 ans » et justifie par des habitudes avérées quoique contestables comme le report de paiement des factures présentées tardivement par certains fournisseurs. Il s'en fera pourtant accuser à nouveau quelques années plus tard.

En effet le 23 octobre 1930 A Durafour, lors d'une espèce d'audit qu'il a demandé à l'administration, reproche à son prédécesseur et adversaire L Soulié d'avoir élaboré un primitif « d'une inflexible parcimonie » mais « d'un caractère factice » pour arriver à « équilibrer le



budget sans impôts nouveaux ». On a utilisé, dit-il, « des artifices », en relevant des taxes et surtout en annulant et reportant 4,7 millions de crédits pourtant indispensables, parmi eux 2 millions pour la voirie en « lamentable état ». Le maire, dit-il, comptait récupérer ces crédits en les inscrivant au budget additionnel. « Méthode critiquable » qui aliène l'exercice suivant et paralyse les services. A Durafour estime qu'au lieu d'un excédent de 4,3 millions il y a en fait 0,5 million de déficit (c'est la polémique à propos des centimes citée ci-dessus) ce qu'il n'est certes pas fâché d'établir après sa tumultueuse élection de juillet dans les remous de l'affaire des terrains d'aviation (un conflit d'intérêts à la suite duquel L Soulié démissionne et le Ministre dissout le conseil municipal). A Durafour préconise « une sévère politique de compression et d'économies » et s'en prend au coulage, aux heures supplémentaires injustifiées, aux sureffectifs. Puis en juin 1931 il pense que des emprunts ont été détournés et indûment affectés à des dépenses ordinaires, une pratique illégale et sans doute déjà plusieurs fois utilisée mais invérifiable compte tenu de la présentation des comptes. Selon lui il n'en est pas ainsi dans les autres grandes villes, voire...

### **L'emprunt : indispensable, coûteux mais supportable.**

Après l'atonie de la période de guerre et la très passagère embellie procurée par les nouvelles taxes le recours à l'emprunt reprend mais de façon modérée jusqu'à 1926. De sorte que la dette diminue et que sa charge baisse vite et passe sous les 10% des dépenses ordinaires ce qui est supportable. En 1919 la dette était élevée, plus de 20 millions de F et sa charge environ 20% des recettes ordinaires. A la veille de la crise la situation est saine ; il faut dire aussi que les taux sont bas pour des durées de 30 à 40 ans (47 ans à 3,5% pour l'adduction des eaux du Lignon) et que l'inflation soulage la trésorerie. Les taux remontent pour les dernières opérations, 5 et même 8%, et plusieurs fois d'ailleurs on ne trouve pas de prêteur comme lors d'une panique financière en 1924 ou en novembre 1939 marqué par l'échec pour la 2<sup>ème</sup> tranche de l'emprunt de 4,4 millions.

En séance plénière la situation des emprunts est rarement rappelée et ceux à souscrire entérinés sans discussion puisqu'ils sont prétendus indispensables. Si, en public et devant les électeurs..., en 1935 on discute du tarif d'octroi pour les volailles ou des taxes sur les débits de boisson en 1927, c'est en commission et conseil restreint, avec le comptable, que la politique d'emprunt se définit. Mais il n'en reste pas de témoignage, par exemple on lit en 1932 : « la commission procède à l'examen [...] des moyens propres à équilibrer le budget [...] et adopte les articles 33 à 91 » sans autre commentaire. Il ne subsiste que de très minimes traces de ces discussions.

Evidemment l'emploi de l'emprunt est largement orienté vers les travaux neufs même si de subreptices « distractions » l'orientent vers des dépenses courantes. En 1920 – 16 millions en F constants - 70% pour ce secteur dont 10% pour l'hôpital et la préfecture ; le projet des eaux du Lignon compte pour 24 % ce qui laisse peu aux divers autres postes (écoles, Salle d'audition). Cette structure comme celle des dépenses ordinaires varie peu puisqu'en 1939 – 20 millions - travaux, voirie, bâtiments utilisent environ 40%, le Lignon grimpe à 40%, la différence est due au chômage qui en absorbe 10% et aux affectations financières (indemnités de vie chère, lois de 1936, équilibre du budget de 1937) 5% ; sport (2%) et post et para scolaire 4,5% complètent ces affectations.

### Les emprunts de 1919 à 1940 (francs constants, base 1914)

année	nombre	total (1)	Reste dû	% RO	charge (2)	% DO	Dette
1919	20	20 246 450	13 096 608	292	1 000 107	19	120F/hab
1920	22	15 820 625	10 318 049	159	785 733	15	
1921	22	18 570 185	11 968 365	163	954 508	12	
1922	24	19 967 667	7 165 463	90	1 003 010	13	
1923	26	19 102 904	12 055 607	173	994 585	14	
1924	28	17 176 013	10 579 133	123	922 299	11	
1925	27	15 974 269	9 453 412	119	891 237	11	
1926	27	12 132 442	6 847 672	85	685 445	9	62,5 F/hab
1927	30	13 098 298	7 675 633	85	791 008	8	
1928	32	14 195 831	8 418 835	78	955 369	10	
1929	32	13 173 821	8 151 295	74	892 433	9	
1930	33	14 387 539	9 069 631	100	957 733	10	75 F/hab
1931	33	15 072 903	9 114 951	72	999 298	8	
1932	36	18 044 896	11 103 892	74	1 007 695	6	
1933	36	16 072 120	11 728 427	78	1 138 172	7	
1934	37	17 173 568	12 221 895	80	1 238 903	8	
1935	36	18 672 728	11 777 229	85	1 330 380	10	
1936	37	16 744 390	11 779 038	65	1 170 924	8	
1937	43	18 142 848	13 744 456	97	942 180	7	
1938	70	20 151 517	15 909 331	102	1 229 532	8	106 F/hab
1939	79	19 345 858	14 843 415	98	1 320 871	10	
1940	81	16 893 665	13 419 144	112	1 051 276	11	85 F/hab

(1) total ou encours de la dette contractée

Le reste dû est en % des recettes ordinaires et supplémentaires, 292 c'est presque 3 ans de recettes

(2) La charge annuelle est en % des dépenses ordinaires et supplémentaires, elle varie de 5 à 7F par habitant.

Ce n'est pas que l'investissement à long terme soit négligé. Au détour d'un commentaire le maire prend en compte la valeur du patrimoine stéphanois (140 millions, sans les forêts, en 1935). En témoignent le projet de grands travaux de 1928 et 1935. Mais avec une certaine ambiguïté de sorte qu'en 1937 l'Etat refuse son autorisation aux emprunts pour ce dernier programme, faisant observer que les crédits pour les patronages, les cantines ou réparations des écoles n'entrent pas dans ce cadre-là. Véritables investissements ? quelques bâtiments et voiries d'envergure. Et surtout l'adduction d'eau qui a entraîné une dépense, couverte presque uniquement par l'emprunt à long terme, de 14 millions entre 1894 et 1924 puis 18,5 millions jusqu'à 1937 (sur l'emprunt de 24 millions en 1937 seuls 3 millions sont engagés) suivent 8,3 millions en 39. Un tel effort mérite d'être retracé dans son ensemble au prix d'un bref retour en arrière.

### L'eau : la priorité des priorités.

Faure-Belon a lancé le grand chantier d'alimentation en eau après les premiers essais (fontaines, captage de la plaine de Champagne au XVIII<sup>e</sup>). Le projet de captage de la Semène signé par Conte-Grandchamp en 1847 est rejeté, celui du Furan est adopté. D'abord un drainage de 220 ha du Pilat qui alimente l'aqueduc des sources et 4 bassins de stockage, oeuvre de Graeff et Conte-Grandchamp, puis, avec Montgolfier, le barrage du Gouffre d'Enfer inauguré en 1866 mais par B Charvet.... Dans ce domaine de fortes dépenses sont admises, prudence et hardiesse se combinant : « si l'administration est jalouse d'économiser les deniers municipaux elle sait qu'il est des économies ruineuses pour l'avenir [...] une sage économie en matière de travaux publics ne consiste pas à dépenser peu mais à dépenser bien dans un intérêt

général sainement entendu » (commission pour les fontaines, 1848). C'est le début d'une politique que nous qualifierions de nos jours de développement durable et d'écologique. Des plantations et de constants achats de forêts protégeront la ressource en eau, à la fois en quantité et en qualité. Grâce à quoi nous bénéficions d'une des plus importantes forêts communales de France : plus de 650 ha et 6 à 8000 m<sup>3</sup> de bois par an. Saint-Etienne en tire encore des ressources appréciables sans oublier l'intérêt paysager et touristique. Une des grandes réussites des municipalités du XIX<sup>e</sup>, la plus grande ?

La sous-estimation de la consommation nécessite la construction d'un deuxième barrage au Pas du Riot en 1876 alors que le premier a doublé la dette municipale (voir ci-dessus le budget de 1860). C'est encore insuffisant ! Le conseil se divise en 1894 sur les projets présentés en novembre 1893 : reprendre celui de la Semène avec un troisième barrage ? Sur le Furet ? le Cotatay ? le Lignon ? voire Issarlès pour renforcer les débits de la Loire ! le maire qui s'oppose à l'ingénieur Montgolfier préfère la Semène.

Barrallon étant révoqué lors du conflit sur la construction de l'Hôpital c'est le projet du Lignon - par Reuss et Delestrac- qui est accepté par la municipalité Chavanon (1895). Le nécessaire mais très important emprunt souscrit en 1899 à cet effet est critiqué par l'opposition socialiste. Nouvelle crise municipale née cette fois de la concession d'une usine greffée sur la canalisation et fournissant de l'énergie aux passementiers de Haute-Loire dont on monnaie ainsi l'accord. Les opposants gagnent en 1900 avec le socialiste J Ledin qui conserve cependant le projet en proposant une régie municipale pour la production électrique : « La commune peut devenir un excellent laboratoire de vie économique décentralisée » selon B Malon, une idée du "socialisme municipal" qui avortera. La Cie Electrique de la Loire manœuvre car elle s'y oppose. L'affaire s'enlise. Une simple dérivation est construite et l'eau arrive en 1908. Mais en 1916-24 il faut édifier un indispensable mur de retenue en ménageant toutefois et heureusement une surélévation ultérieure. Le projet initial refait enfin surface en 1928 avec L Soulié qui entreprend la modernisation du réseau de distribution ainsi que la station de Solaure dans son programme des Grands travaux de 1935 lorsqu'il revient à la mairie. « Ces travaux ont été prévus par le maire en 1926 et s'ils ont été interrompus [...] ce n'est pas sa faute car il est resté pendant cinq ans hors de l'Hôtel de ville [...] Je défie de dire qu'aucune municipalité ait fait mieux que nous » affirme-t-il, majestueusement, le 30 décembre 1938. Ce n'est qu'en 1943-49 que le barrage de Lavalette, conçu par Reuss en 1893, s'élève à la hauteur prévue cinquante ans plus tôt ! Et ce n'est pas fini. Après la station d'épuration de Solaure en 1949 l'aqueduc est remplacé par une conduite forcée entre 1969 et 72. Dès 1962 la rénovation du système de distribution est envisagée avec une extension de Solaure et de nouveaux réservoirs pour l'alimentation des quartiers collinaires. Quand en 1992 la Stéphanoise des Eaux devient concessionnaire des réseaux eau et assainissement on peut estimer que plus d'un siècle et demi d'une politique constante visant la sécurité de l'alimentation en eau a porté ses fruits. Les conflits ne manquèrent pas jusqu'aux récentes années, le prix fut élevé, mais cela en valait la peine : environ 12 millions de F depuis le barrage du Goufre d'Enfer et 33 millions jusqu'à 1939 pour le Lignon. Un total, vraisemblable, de 50 millions... empruntés.

Etait - ce raisonnable ?

On ne peut l'affirmer sans une étude plus fouillée mais il semble bien que l'endettement stéphanois soit assez modéré ; il existait probablement une marge permettant d'aller un peu plus loin. La dette par habitant est une des plus faibles de France, soit 425 F courants contre, environ, 770 à Nantes, 700 au Havre, 426 à Grenoble, 405 à Limoges, 1 000 à Rouen et plus à

Bordeaux, selon A Vernay en avril 1935. Il est probable que la longue expérience stéphanoise des déboires économiques rend plus que prudents les édiles, voire pusillanimes. Il est vrai aussi que la ville est relativement pauvre compte tenu de sa forte composante ouvrière et de sa quasi spécialisation dans la production à faible valeur ajoutée. De cette prudence témoigne, toujours en 1935 A Vernay qui, après avoir reconnu que la voirie très dégradée consomme l'essentiel des dépenses, déclare : « le programme des grands travaux établi en 1929 [...] a été amendé : les projets qui ne présentaient pas un intérêt immédiat ont été écartés et ceux susceptibles d'entraîner [...] des charges supplémentaires ont été ajournés » ou encore « le projet de nouveau théâtre est reporté, la crise économique n'a pas permis de réaliser cette œuvre ». A Saint-Etienne les ressources sont médiocres, les centimes ordinaires s'appliquent à une masse imposable que tous s'accordent à trouver moindre que dans la plupart des villes de même taille. Mais, quel qu'il soit, le maire ne manque cependant pas de faire remarquer que les crédits à voter ou les emprunts à négocier auront des effets d'entraînement sur l'économie, une idée dans l'air du temps des années 30.

D'autre part il s'agit d'un climat général en France depuis la fin du XIX<sup>e</sup> que cette « incapacité permanente des villes à répondre au gonflement de leurs populations » (Histoire de la France urbaine, Le Seuil 1983). L'impuissance à maîtriser le cadre urbain très dégradé, le manque de moyens financiers, la course aux solutions toujours inadaptées aux difficultés renaissantes est générale pendant la période d'entre-deux-guerres. C'est tout à fait avéré pour le logement, la distribution d'eau, celle-ci étant cependant, par tradition, mieux prise en compte à Saint-Etienne.

### **Des maires optimistes, des bilans mitigés.**

Tableaux et courbes, même en une première approximation, montrent une gestion chaotique faite d'accidents, de chutes et de reprises. Presque une année sur deux, 12 sur 26, se clôt par un déficit ce qui ne plaide pas en faveur d'une maîtrise de la gestion. Mais ces années périlleuses sont divisées nettement en deux périodes.

En 1919 les déficits se sont accumulés et la trésorerie est au plus bas quelques jours voire deux. La réorganisation des années 20 par une meilleure utilisation des ressources et une pression fiscale accrue est à la fois rapide et efficace, la trésorerie redevient confortable ; l'autofinancement favorable en 1920-24-26-28 et 29 permet une reprise de l'emprunt. Les maires en font état avec satisfaction y ajoutant au besoin une présentation habile des comptes. L'opposition communiste fait toutefois observer le « laisser-aller de l'administration communale » qui est même « virtuellement inexistante » (28 août 1924) alors qu'il reste d'importants travaux à entreprendre. Quelques difficultés puis la crise des années 30 viennent une fois de plus dans l'histoire stéphanoise menacer l'édifice, comme le dit A Vernay expert en litote : « des difficultés ont été rencontrées » (29 décembre 1934). Jusqu'à 1933 les réserves permettent encore d'afficher des résultats en apparence convenables mais l'excédent global s'amenuise, les déficits annuels se succèdent soit sept fois sur 9 exercices entre 1930 et 38. L'autofinancement faiblit de sorte qu'en 1935 la trésorerie a retrouvé ses pires niveaux, une douzaine de jours. Dans un climat qu'alourdit l'approche de la guerre et le retournement social après le reflux du Front populaire, le redressement vient, comme toujours, des économies, des reports de travaux, des annulations et de l'intervention de l'Etat mais aussi parfois d'un sursaut volontariste du premier magistrat de la commune.

## La trésorerie de 1915 à 1940 (en F constants base 1914)

	Ro-Do	R-D	Excéd. annuel	Exc. global	En jours
1915	323 125	93 212	- 210 576	536 556	29
1916	547 345	284 237	354 534	837 417	48
1917	288 827	210 172	180 318	878 256	54
1918	- 416 581	- 69 526	254 349	934 310	65
1919	- 1 344 046	- 820 332	- 739 125	23 065	2
1920	- 218 578	1 253 240	1 324 581	1 341 117	93
1921	374 188	- 364 849	- 357 660	1 187 510	63
1922	542 705	68 554	131 010	1 344 900	70
1923	- 143 673	- 234 334	- 143 787	1 091 325	57
1924	294 546	308 067	358 173	1 313 098	66
1925	441 487	66 069	121 126	1 346 682	65
1926	406 020	373 025	429 203	1 452 007	75
1927	- 147 148	- 603 871	- 552 163	846 737	38
1928	963 142	747 231	930 030	1 776 767	79
1929	273 998	911 964	878 368	2 552 999	108
1930	568 498	- 820 406	- 822 436	1 701 523	73
1931	84 837	684 078	712 971	2 495 548	83
1932	57 593	- 1 025 845	- 1 133 017	1 589 372	42
1933	247 044	- 904 969	- 344 730	1 309 085	34
1934	380 252	- 221 592	- 230 353	1 134 028	27
1935	1 157 095	748 954	- 829 247	409 475	12
1936	566 700	3 318 770	1 930 923	2 311 151	63
1937	381 385	326 178	- 612 580	1 225 811	41
1938	1 654 835	651 106	- 86 388	992 338	28
1939	1 798 596	1 415 406	859 817	1 787 243	55
1940	1 835 319	2 046 905	1 533 403	3 051 114	115

*Ro-Do : excédent ordinaire, épargne prévue*

*R-D : excédent du budget ordinaire en tenant compte des recettes et dépenses supplémentaires*

*Excédent annuel : balance de tous les comptes de l'année ; excédent global : report à l'exercice suivant*

*Jours : estimation des jours de fonctionnement assurés par l'excédent global*

Le programme des "Grands travaux" du 20 juin 1935, repris du programme de 1928/29, adopté à la veille du second tour des municipales, en est un bon exemple. Cependant son immense optimisme n'en fait-il pas une fuite en avant ? La première tranche de 28 millions sur un total de 100 concerne la remise en état des terrains de l'usine à gaz, le cours Nadaud, la rue Roannelle à réhabiliter, les égouts à Beaubrun, l'aérodrome de Bouthéon et le plan d'embellissement de 1924. La seconde porte sur la voirie de Villeboeuf, de Solaure, les nouveaux locaux des services techniques envisagés à Fauriel dans une ancienne brasserie, le vélodrome, des tennis, des logements, les frigorifiques municipaux. De ce programme ne virent leur achèvement, et bien plus tard, outre les travaux pour les eaux, que des travaux de voirie, la caserne des sapeurs-pompiers, l'aménagement de Grouchy réduit à l'achat du site et à la piscine d'été (les autres aménagements sont abandonnés très vite). Les moyens financiers firent défaut, il ne sort de tous ces louables efforts que quelques bâtiments mais un résultat remarquable en équipement scolaire et para-scolaire et les programmes de logements sociaux (Chantalouette 1929 ; Solaure). Ce dont s'enorgueillit pourtant le maire : « Je n'ai trouvé nulle part en France de ville qui [...] ait fait une oeuvre aussi considérable ».

### Derniers équipements, la ville du XIX<sup>e</sup>

1874 – caserne de cavalerie de Grouchy  
 1878 – Abattoir des Mottetières (Bergson actuel)  
 1882-83 – écoles professionnelles de garçons puis de filles  
 1885 – début de l'alimentation en électricité ; éclairage des principales rues en 1923  
 1885/1900 – Hôpital de Bellevue  
 1890 – Lycée C Fauriel  
 1895 – Préfecture, inaugurée en 1901  
 1901/1905 – Bourse du Travail  
 1905/07 - percée de l'avenue Président Faure (Libération actuelle)  
 1910 – Condition des soies  
 1912 – début de la construction de l'église Saint-Charles, achevée en 1924  
 1927/1930 – achèvement hôtel des PTT, Ecole des Mines  
 1935 – jardin du Rond-Point

On comprend mieux la ritournelle qui clôt chaque présentation de budget. Sans cacher la gravité de la situation le rituel veut qu'on reste optimiste et qu'on annonce que les impôts n'augmentent pas... ou presque pas : « l'équilibre parfait du budget, sans impôts nouveaux, sans centimes additionnels nouveaux, sans charges nouvelles pour le contribuable [...] voilà le don de Nouvel An que nous avons fait ce soir à la population ». C'est en ces termes que conclut L Soulié le 30 décembre 1938 manifestant une fois de plus son l'optimisme et, comme tous les édiles, un sens certain de l'autosatisfaction.

Ainsi de la fin du XIX<sup>e</sup> jusque vers 1950 bien peu a été fait, la période s'achève dans « l'incroyable figement du paysage [ ...] urbain pendant un tiers de siècle entre 1914 et 1950 » (J Gracq, Lettrines, 1974).

La guerre remet tout en question, dans un monde nouveau une autre ville va naître. Les désordres monétaires engendrés par le conflit mondial vont marquer les débuts de la période suivante puis, après la belle envolée des années 1960 et 70, comme partout en France, les finances locales seront à nouveau mises à rude épreuve. C'est un récit totalement différent qu'il faut aborder.

.

# Recettes et dépenses en F courants de 1914 à 1940

	Rec o	Rec ex	Rec sup	Ro et sup	total	Dep o	Dep ex	Dep sup	Do et sup	total
1914	5 720 571	2 418 105	2 841 725	8 562 296	10 980 403	5 688 282	2 473 897	2 259 067	7 947 349	10 421 247
1915	5 459 552	2 166 404	727 719	6 187 271	8 353 675	5 071 761	2 530 989	1 003 623	6 075 384	8 606 374
1916	6 066 822	2 583 029	717 686	6 784 508	9 367 538	5 336 968	2 489 293	1 068 534	6 405 502	8 894 795
1917	6 811 637	2 285 620	1 365 485	8 177 122	10 619 127	6 349 483	2 489 630	1 491 342	7 840 825	10 330 455
1918	7 013 798	3 158 315	2 733 476	9 747 274	12 905 589	7 868 560	2 488 953	2 022 404	9 890 964	12 379 917
1919	7 419 593	2 747 015	3 954 709	11 374 302	14 121 318	10 824 672	2 543 812	2 625 372	13 450 044	15 993 858
1920	14 790 764	3 080 795	8 097 602	22 888 366	25 969 162	15 563 101	2 828 718	2 896 999	18 460 100	21 288 819
1921	19 089 819	3 729 762	3 447 989	22 537 808	26 267 571	17 942 251	3 707 731	5 714 483	23 656 734	27 364 465
1922	19 736 196	3 649 991	4 090 227	23 826 423	27 476 416	18 107 988	3 462 614	5 512 762	23 620 750	27 083 364
1923	19 364 150	3 928 433	3 327 660	22 691 810	26 620 245	19 833 509	3 632 630	3 623 837	23 507 346	27 089 977
1924	25 316 672	4 122 973	6 597 015	31 913 687	36 036 661	24 216 989	3 935 903	6 546 534	30 763 523	34 699 427
1925	28 726 096	5 569 403	3 046 862	31 772 958	37 342 361	26 960 072	5 348 925	4 548 837	31 508 909	36 857 835
1926	35 748 839	6 926 827	6 662 712	42 411 551	49 338 379	33 610 394	6 630 943	6 836 492	40 446 886	47 077 830
1927	40 705 140	8 213 040	8 181 423	48 886 563	57 099 604	41 513 940	7 930 367	10 673 864	52 187 804	60 118 171
1928	46 962 894	10 173 021	11 707 849	58 670 743	68 843 764	41 697 584	9 173 696	12 888 190	54 585 774	63 759 471
1929	47 542 792	9 333 502	16 571 362	64 114 154	73 447 657	45 953 545	9 528 371	12 871 011	58 824 556	68 352 927
1930	50 233 386	9 563 726	2 828 536	53 061 922	62 625 649	46 898 029	9 575 635	10 977 182	57 875 211	67 450 847
1931	57 708 304	6 571 883	13 102 780	70 811 084	77 382 968	57 233 201	6 410 080	9 746 911	66 980 112	73 390 194
1932	67 018 119	5 129 229	9 255 108	76 273 227	81 402 457	66 722 464	5 679 402	14 817 000	81 539 464	87 218 867
1933	67 412 769	5 851 626	6 234 612	73 647 381	79 499 008	66 193 969	6 047 788	8 957 983	75 151 952	81 199 740
1934	67 978 204	5 923 345	4 431 156	72 409 360	78 332 706	66 178 251	5 964 547	7 280 030	73 458 281	79 423 098
1935	53 829 911	15 588 321	6 133 703	59 963 614	75 551 936	48 815 631	21 427 466	7 902 384	56 718 015	79 145 482
1936	59 117 558	20 181 919	25 295 222	84 412 780	104 594 700	56 472 860	26 658 960	12 451 749	68 924 609	95 583 389
1937	59 803 671	19 860 142	23 084 291	82 887 962	102 748 105	57 562 861	25 371 216	23 408 013	80 970 874	106 342 091
1938	86 739 840	21 521 696	16 758 464	103 498 304	125 020 001	75 707 177	26 438 513	23 450 252	99 157 429	125 595 943
1939	88 477 223	21 004 331	19 155 692	107 632 915	128 637 247	75 646 833	24 968 223	21 888 636	97 535 469	122 503 694
1940	87 112 232	15 031 936	13 530 694	100 642 926	115 674 863	71 694 791	19 345 567	11 753 280	83 448 071	102 793 639

*O : ordinaires ; ex : extraordinaires ; sup : supplémentaires.*

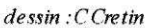
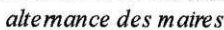
## Recettes et dépenses en F constants ( base 1914) de 1914 à 1940

	Recettes o	Rec ex	Rec sup	Ro et sup	total	Depenses o	Dep ex	Dep sup	Do et sup	total
1914	5 720 571	2 418 105	2 841 725	8 562 296	10 980 403	5 688 282	2 473 897	2 259 067	7 947 349	10 421 247
1915	4 549 470	1 805 285	606 415	5 155 885	6 961 195	4 226 345	2 109 097	836 328	5 062 673	7 171 771
1916	4 549 821	1 937 146	538 230	5 088 051	7 025 197	4 002 466	1 866 848	801 348	4 803 814	6 670 663
1917	4 256 996	1 428 420	853 373	5 110 369	6 636 513	3 968 169	1 555 918	932 028	4 900 197	6 456 115
1918	3 393 659	1 528 166	1 322 605	4 716 264	6 244 430	3 807 240	1 204 292	978 550	4 785 790	5 990 081
1919	2 928 646	1 084 296	1 560 995	4 489 641	5 573 938	4 272 692	1 004 088	1 036 281	5 309 973	6 313 063
1920	4 185 922	871 893	2 291 695	6 477 617	7 349 510	4 404 500	800 553	819 877	5 224 377	6 024 931
1921	6 224 624	1 216 165	1 124 267	7 348 911	8 565 077	5 850 436	1 208 981	1 863 324	7 713 760	8 922 741
1922	6 578 352	1 216 593	1 363 330	7 941 682	9 158 276	6 035 647	1 154 138	1 837 481	7 873 128	9 027 266
1923	5 927 455	1 202 511	1 018 612	6 946 067	8 148 579	6 071 128	1 111 965	1 109 273	7 180 401	8 294 101
1924	6 780 968	1 104 322	1 766 984	8 547 952	9 652 274	6 486 422	1 054 216	1 753 463	8 239 885	9 294 101
1925	7 181 213	1 392 290	761 682	7 942 895	9 335 186	6 739 725	1 337 173	1 137 160	7 876 886	9 214 059
1926	6 787 509	1 315 173	1 265 026	8 052 535	9 367 707	6 381 489	1 258 994	1 298 021	7 679 510	8 938 505
1927	7 445 873	1 502 347	1 496 564	8 942 437	10 444 785	7 593 821	1 450 640	1 952 487	9 546 308	10 996 947
1928	8 590 555	1 860 871	2 141 625	10 732 180	12 593 052	7 627 413	1 678 073	2 357 536	9 984 949	11 663 022
1929	8 196 715	1 609 162	2 857 020	11 053 735	12 662 897	7 922 717	1 642 759	2 219 054	10 141 771	11 784 530
1930	8 562 079	1 630 089	482 113	9 044 192	10 674 290	7 993 581	1 632 129	1 871 017	9 864 598	11 496 726
1931	10 304 703	1 173 511	2 339 702	12 644 405	13 817 917	10 219 866	1 144 618	1 740 461	11 960 327	13 104 946
1932	13 054 905	999 157	1 802 864	14 857 769	15 856 925	12 997 312	1 106 328	2 886 302	15 883 614	16 989 943
1933	13 664 222	1 186 095	1 263 724	14 927 946	16 114 041	13 417 178	1 225 856	1 815 737	15 832 915	16 458 771
1934	14 360 856	1 251 347	936 112	15 296 968	16 548 315	13 980 604	1 260 051	1 537 956	15 518 560	16 778 668
1935	12 421 790	3 597 161	1 415 413	13 837 203	17 434 365	11 264 695	4 944 602	1 823 554	13 088 249	18 263 611
1936	12 667 578	4 324 536	5 420 203	18 087 781	22 412 318	12 100 878	5 712 422	2 668 133	14 769 011	20 481 394
1937	10 193 216	3 385 081	3 934 625	14 127 841	17 513 002	9 811 861	4 324 422	3 989 802	13 801 663	18 125 582
1938	13 010 469	3 228 128	2 513 672	15 524 141	18 752 269	11 355 634	3 965 622	3 517 401	14 873 035	18 838 657
1939	12 402 957	2 944 439	2 685 213	15 088 170	18 032 689	10 604 361	3 500 108	3 068 403	13 672 764	17 172 873
1940	10 369 990	1 789 428	1 610 717	11 980 707	13 770 135	8 534 671	2 302 930	1 399 131	9 933 802	12 236 732

*L'arrondi au F explique les différences sur les totaux*

*O : ordinaires ; ex : extraordinaires ; sup : supplémentaires*





## **Deuxième partie : de 1945 à nos jours**

Des finances en question

« Les hommes connaissent leurs vrais intérêts et ne les suivent pas mieux pour cela. Le prodigue qui mange ses capitaux sait parfaitement qu'il se ruine ».

JJ Rousseau

Il est évident qu'une coupure d'une extrême netteté sépare ce que je viens de rapporter de ce que l'après deuxième guerre mondiale nous a réservé. Rien n'est comparable entre les deux périodes. Le XIX<sup>e</sup> siècle a tout de même fini par s'achever - pour mon compte je placerais la césure vers 1950 - et nous savons tous qu'un autre monde s'est imposé. Quoi qu'il en soit de ces considérations, par ailleurs fort intéressantes pour les spécialistes, je dois au lecteur une nouvelle définition du territoire dans lequel les acteurs financiers évoluent maintenant. Jusqu'ici j'ai mis l'accent sur la construction progressive de la commune dont les édiles reçurent la charge et dont la gestion de plus en plus lourde a été assurée vaille que vaille. Pour cette nouvelle période il est à nouveau nécessaire de redéfinir le cadre administratif, nous n'avons plus affaire à la même ville, ni aux mêmes problèmes de gestion. La ville s'est étendue bien au-delà de son ancien territoire et, comme je l'ai écrit dans un précédent ouvrage, Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne. J'en traiterai en premier avant d'en venir aux nouvelles difficultés qu'elle doit affronter. La question de l'endettement consécutif à un fort investissement dans le domaine économique prenant une place prépondérante je l'ai privilégiée par rapport aux questions devenues fort banales du fonctionnement et de l'investissement courant.

## Saint-Etienne est morte, vive Saint-Etienne

« Il serait bon de faire ou de faire faire par des architectes qualifiés un plan d'ensemble pour savoir exactement les lieux de la ville où pourraient être construits de nouveaux immeubles » (A de Fraissinette, 1949). Ces propos auraient pu être tenus mot pour mot au début du XIX<sup>e</sup>, c'était la tâche dévolue à P-A Dalgabio, mais la réalité qu'ils recouvrent est totalement nouvelle.

En 1945 Saint-Etienne qui vient de perdre plus de 1100 logements dans les bombardements ajoute à ce handicap celui d'être une ville largement taudifiée. Les 2/3 des immeubles datent de plus de cinquante ans, un tiers est surpeuplé et un quart seulement bénéficie d'un minimum de confort. Or la période est celle du renouvellement des activités et, jusqu'à la veille des années 1970, d'un accroissement de population. En 1968 la ville elle-même compte 216 000 h (225 757 h avec les récentes extensions) contre 189 550 en 1954. C'est la question du logement qui va donc dominer pendant longtemps la politique de toutes les municipalités. S'y adjoindront, mais ce sont facettes du même problème, celle d'une restructuration radicale de la ville et d'un nouvel élargissement du territoire communal, rendus nécessaires par la mutation des modes de vie. Au milieu du XIX<sup>e</sup> il fallait pourvoir aux besoins élémentaires d'une ville en expansion ; après la stagnation de l'entre-deux-guerres, depuis 1945, il faut la faire vivre avec son temps, en assurer la pérennité en donnant à la population et aux entreprises sinon du travail du moins les meilleures conditions pour l'exercer. Il faut même, et c'est déjà perceptible en 1950, convaincre les Stéphanois qu'ils ont changé d'époque et de ville, projeter pour l'extérieur une meilleure image, se débarrasser d'un passé devenu encombrant, y compris au sens propre par ses friches, et d'une image aussi poussiéreuse que noirâtre qu'en avait donné le fameux *"Tour de la France par deux enfants"*.

La simple comparaison des tableaux des principales réalisations municipales depuis 1950 avec les précédents suffit à démontrer que la mairie – comme on dit – intervient dans les moindres aspects de notre vie quotidienne. Cet interventionnisme était déjà perceptible pendant l'entre-deux-guerres mais freiné par un climat économique atone. Dans un contexte législatif de plus en plus complexe, la gestion municipale est devenue une délicate mécanique financière. Enfin l'action municipale subit les remous des fluctuations économiques ; il faut réagir vite, très vite, voire anticiper au risque de donner l'impression du désordre, du manque de réflexion ou d'études.

## La reprise du mouvement d'expansion en 1969 - 1972

Il faut cependant attendre 1971 pour que le mouvement d'expansion reprenne car la reconstruction et une lente reprise de la vie économique occupent une longue transition d'une quinzaine d'années pendant lesquelles on peut avoir le sentiment que rien ou presque n'a changé. Puis organiser au mieux la vie quotidienne d'une population qui croît et se déplace vers des lieux de travail et de consommation de plus en plus dispersés, repose la question de la pertinence du territoire communal. Mais si on envisage, voire si on opère parfois l'annexion, c'est plutôt l'association qui l'emporte au point qu'un nouvel avatar communal est apparu, Saint-Etienne Métropole.

Au plan national la simplification du dessin communal a connu un retentissant échec avec la loi du 16 juillet 1971. Avant cette date on pouvait regrouper des communes voisines et parfois les préfets agissaient autoritairement en ce sens. Mais la loi de 1971 entendait inciter très fortement les fusions, en particulier par des compensations financières. Le résultat ne fut pas à

la hauteur des ambitions. Saint-Etienne n'utilisa pas cette facilité car elle était déjà en négociations avec trois communes plus ou moins convaincues de l'intérêt d'une association étroite avec leur grande voisine.

### **Des associations raisonnables**

Terrenoire n'avait qu'une existence récente, à peine plus d'un siècle, puisqu'elle fut érigée en commune en 1866 au détriment, pour l'essentiel, de Saint-Jean-Bonnefonds. On consacrait ainsi sa croissance démographique et l'activité des aciéries. Mais elle a toujours vécu en osmose avec sa grande voisine, à la façon d'un quartier. Son rattachement à la ville paraît une solution logique pour permettre l'acquisition de terrains à bâtir et ouvrir la voirie à une jonction avec la future autoroute en direction de Lyon. Ainsi en 1967 Terrenoire accepte de céder 29 ha de son territoire pour la construction d'un Institut universitaire de technologie (IUT) stéphanois. De son côté le conseil terranéen ne voit que des avantages à l'annexion dont résulteront « la création de zones industrielles et résidentielles et l'aménagement d'espaces verts » ainsi que « le financement d'équipements collectifs que son budget ne peut assurer » (CM du 26 juin 1969). Il revenait ainsi sur l'échec du 7 décembre 1966 quand une première tentative de fusion fut rejetée, aux applaudissements du public qui reprochait en outre à l'équipe municipale de n'avoir pas été mandatée à ce sujet lors de son élection. L'esprit de clocher n'est cependant pas mort, la célèbre réplique d'un conseiller terranéen à la question de savoir pourquoi il n'était pas entré en contact avec le maire stéphanois en témoigne d'une façon pagnolesque : « je n'ai pas de question à poser à ce monsieur, il n'est pas de Terrenoire ».

L'affaire avait été reprise en novembre 1968, des garanties obtenues, la population informée. Le projet est accepté par la municipalité stéphanoise le 30 juin 1969. La solution d'une communauté urbaine est repoussée par le maire de Saint-Etienne. Il pense que la fusion permet, avec un outil préexistant, d'assurer la gestion d'un vaste ensemble en évitant de superposer des échelons administratifs, source de dépenses supplémentaires importantes (séance du CM stéphanois du 2 janvier 1970). Les cadeaux d'entrée sont substantiels : tarif urbain pour les transports en commun, intégration du personnel y compris les auxiliaires, appel aux fournisseurs habituels de la commune etc. Le conseil municipal de Terrenoire est transformé en commission extra municipale consultative mais son statut est tout de même assez flou. Le préfet entérine donc l'accord par un arrêté de fusion simple du 17 novembre 1969 prenant effet au premier janvier suivant. Tout s'est bien passé, mis à part quelques réactions épidermiques, mais il faut reconnaître que la position même du nouveau quartier lui a permis de conserver sa personnalité à l'intérieur de la ville.

Dans le cas de Rochetaillée ce fut aussi aisé alors que partout ailleurs on refusa de recourir à la loi de 1971, comme à Saint-Jean-Bonnefonds. Cette dernière s'opposa énergiquement à toute tentative bien qu'elle soit en fait un quasi quartier stéphanois dans sa partie occidentale. La commune a conservé son identité, elle est ainsi restée longtemps la base électorale d'un très actif homme politique local.

Envisagée depuis quelque temps et pour les mêmes raisons qu'à Terrenoire la coopération avec Rochetaillée fut accélérée par la loi de 1971. Conscient des avantages qu'on pouvait en retirer son maire propose d'associer la petite commune (621 h) à Saint-Etienne en avançant deux arguments : « vu la situation de la commune et les contacts fréquents [...] avec le service des eaux ou pour le service de l'architecture [...] nous y avons tout intérêt [...] mieux vaut choisir en toute liberté avant d'y être forcé » (CM 22 avril 1972). L'opposition fut modérée. Le

contrat (fusion complexe) est approuvé les 15 juillet et 25 septembre, respectivement, par les communes de Rochetaillée et Saint-Etienne puis arrêté par le préfet le 25 octobre avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1973. Le conseil est transformé en commission extra municipale, le maire siégeant à celui de la ville et restant officier d'état-civil en tant que maire délégué. Saint-Etienne peut, depuis, faire état de la présence d'un parc naturel régional sur son territoire municipal, en effet le parc du Pilat englobe Rochetaillée et déborde ainsi sur la ville.

### **Le cas extraordinaire de Saint-Victor-sur-Loire.**

C'est en effet un cas unique en France, les deux communes concernées ne sont pas limitrophes. Pour le comprendre il faut se replacer dans le contexte de l'époque. Sous l'effet de surenchère des plans d'urbanisme on extrapole hardiment les courbes de croissance de la population, il s'agit de ne pas se laisser distancer par Grenoble dans la course au million d'habitants à l'intérieur de la "métropole tricéphale" prévue autour de Lyon. Les Trente glorieuses ne paraissent pas devoir se terminer : le niveau de vie croît ; les cadres moyens et supérieurs ne vont pas manquer d'affluer dans une ville en plein renouveau et qui dit adieu au charbon ; leur idéal c'est de l'air, de l'eau, et un pavillon avec jardin, piscine, garage pour deux voitures. Saint-Etienne ne peut laisser ce rôle si valorisateur aux sites classiques de la banlieue résidentielle aisée, Saint-Just sur Loire, Saint-Bonnet-les-Oules ou Saint-Galmier.

Bref il faut trouver à s'étendre, à l'ouest de préférence qui offre les meilleurs sites. De son côté M. Dubanchet, maire de Saint-Victor-sur-Loire, élu en 1964, cherche le moyen de développer sa commune si bien placée au dessus du lac de Grangent et si attractive. Mais comme il le dit après un an de mandat « je suis épuisé comme les finances de la commune [...] avec à peine 50 000 F de budget il est impossible de mener une politique efficace » malgré l'existence d'un Syndicat d'aménagement des gorges de la Loire. Au courant des intentions stéphanoises le maire ouvre les négociations en 1967. Pour les deux communes l'intérêt de l'accord est évident, la fusion est en route. Il est certain que la protection du site a joué un rôle important, la marée pavillonnaire de banlieue s'en approchant et le menaçant. L'image valorisante recherchée par Saint-Etienne, qui vient d'adopter son slogan "ville verte", aurait été irrémédiablement atteinte. Or des projets de lotissement sont annoncés. Mieux vaut être critiqué pour avoir vu trop grand et trop tôt qu'être accusé d'imprévoyance et Saint-Etienne a trop souffert de l'étroitesse de vue de ses anciens édiles. La fusion avec Saint-Victor « offre de vastes espaces inutilisés qui se prêtent à une urbanisation résidentielle de qualité dans le respect d'un site exceptionnel [...] nous devenons presque Saint-Etienne-sur-Loire ce qui est pour tous les Stéphanois un vieux rêve séculaire » (M Durafour CM du 15 juillet 1968).

La consultation des habitants est plus délicate ; si une seule opposition figure sur un registre déposé en mairie une pétition réclame un référendum. De l'avis même du maire ce ne fut pas facile à négocier, presque au cas par cas, surtout auprès d'une large majorité d'indécis. La fonction exercée par M Dubanchet, Directeur à la Chambre d'Agriculture, facilite les pourparlers avec les agriculteurs car un projet lié à la fusion, une zone d'aménagement concerté de 600 ha dite des Condamines, risque d'entraîner par ses expropriations de vigoureuses réactions du monde agricole ( ZAC : le terrain aménagé par la collectivité est revendu aux promoteurs privés sous certaines conditions). En fait les 2000 logements promis à devenir le « Saint-Cloud stéphanois [...] une nouvelle riviera », selon la presse locale, ne verront pas tous le jour et de geste architectural la Zac se bornera à un avenir pavillonnaire tout à fait classique. En 1977 la nouvelle municipalité dirigée par J Sanguedolce prend acte du médiocre succès commercial de l'opération en renonçant à environ la moitié de la Zac, moitié fort heureusement devenue réserve naturelle.

Par une délibération du 12 juillet 1968 le conseil municipal de Saint-Victor accepte le principe d'une fusion tout en formulant des exigences qui peuvent paraître exorbitantes mais qui prouvent que la ville, dans sa position de demandeur, doit payer le prix fort. Ainsi « les bases actuelles de l'impôt seront maintenues à tous les contribuables payant à Saint-Victor au moment de la fusion » alors que la législation prévoit une nouvelle fixation par une commission communale que n'engage pas une délibération du conseil. Le maire de Saint-Etienne a rassuré ses futurs administrés « nous n'avons ni voracité, ni orgueil déplacé » (presse locale 3-1-1970). La mairie devient mairie annexe, une commission extra municipale reprend les anciens conseillers et l'ancien maire deviendra maire-adjoint à Saint-Etienne ; il aura en charge l'urbanisme. Les cadeaux d'entrée – chemins revêtus, ramassage des ordures, travaux d'embellissement – sont généreux mais des garanties sont obtenues par Saint-Etienne concernant la qualité du paysage, toute construction de grands ensembles d'habitation est exclue et le cahier des charges de la ZAC va comporter des clauses esthétiques rigoureuses mais ces dernières seront toutefois largement amendées devant les réticences des promoteurs.

Reste une question capitale, peut-on fusionner deux communes non limitrophes ? La préfecture est réticente, le Conseil d'Etat risque de ne pas approuver un précédent dangereux : pourquoi pas une association Lyon Marseille ! il existe toutefois des cas hérités de la féodalité et conservés depuis 1790. Une association ou une fusion avec Saint-Genest-Lerpt et Roche-la-Molière, qui séparent la ville de Saint-Victor, auraient tout simplifié. Elles échouent. Ces deux importantes communes ont dû affronter la disparition des houillères et ses fâcheuses conséquences fiscales mais ont refusé l'association avec Saint-Etienne. Le maire de Saint-Victor passe outre, s'obstine, rencontre à plusieurs reprises le conseiller d'Etat rapporteur du projet. Son travail de lobbyiste est payant et l'accord obtenu le 22 octobre 1969, la nouvelle commune sera Saint-Etienne-sur-Loire. Mais le Conseil d'Etat refuse ensuite la dénomination à la requête de Terrenoire qui ferait partie de cette entité alors qu'elle dépend du bassin du Rhône par le Janon ! Saint-Etienne-sur-Loire n'aura duré que d'octobre au 1<sup>er</sup> janvier 1970.

Depuis quelques années le microcosme des croques-cerises (les habitants de Saint-Victor) est agité par des déçus de la fusion. Ils réclament le retour à l'autonomie communale, se plaignant qu'on traite le bourg en banlieue dortoir et qu'on n'y dispose pas d'un maire délégué mais il ne semble pas qu'on puisse revenir si facilement en arrière. En effet Terrenoire et Saint-Victor devenus quartiers de la ville disposent actuellement, comme tous les quartiers, d'un élu référent au conseil municipal et d'un conseil de quartier. Redevenir petite commune à petit budget ? De toute façon l'intercommunalité les aurait rattrapées.

L'effet de ces fusions ou associations sur la superficie de la commune est considérable. Saint-Etienne compte 36 km<sup>2</sup> au départ et s'accroît de 22 avec Saint-Victor, de 8 pour Terrenoire et enfin des 14 km<sup>2</sup> de Rochetaillée, au final 80 km<sup>2</sup>.

### Un autre espace de coopération : Saint-Étienne Métropole

C'est ensuite par le biais des nouvelles solutions que le dessin administratif évolue.

En effet le cadre communal est largement dépassé ; légitime et souvent bénéfique l'ancienne pratique stéphanoise est, depuis longtemps, probante : parc à Villars, prison à La Talaudière, station d'épuration à La Fouillouse, hôpital à Saint-Priest-en-Jarez. Il faut s'associer. Déjà grâce aux lois de 1890 (syndicat à vocation unique) et 1959 (syndicat à vocations multiples) les communes ont largement eu le temps d'expérimenter les avantages de la coopération. Les Stéphanois et leurs voisins le vérifient quotidiennement en utilisant les transports en

communs, en faisant ramasser leurs ordures ménagères ou en ouvrant leur robinet. Plus ou moins étendus ou compétents les syndicats se multiplient et s'enchevêtrent.

L'intercommunalité est en route mais la réforme de la fiscalité ne suit pas, ni la définition exacte des pouvoirs des maires et des nouveaux exécutifs. Selon Saint-Etienne les premières questions à traiter, transports en commun, eau et assainissement, ramassage des ordures ménagères, passage de l'autoroute A 45, relèvent d'une communauté de communes (loi de 1992), de plusieurs syndicats ad hoc selon la majorité des communes voisines. L'accord pourrait être trouvé par une autre formule déjà ancienne (loi de 1959), celle du district, aussi les communes les plus convaincues décident de forcer le destin.

### **Double déception, une affaire mal engagée**

Andrézieux-Bouthéon (M Mazoyer), Saint-Priest-en-Jarez (M Chaboissier) et Saint-Etienne (M Dubanchet) lancent à l'été 1989, à la surprise générale, un projet de district urbain pour 39 communes. L'initiative part sans doute d'Andrézieux dont le maire, convaincu des avantages de la formule, préside l'Agence d'urbanisme. Saint-Etienne saisit l'occasion de renforcer son potentiel face aux ambitions lyonnaises. Après un départ qui paraît prometteur le projet échoue très vite parce que probablement conçu en catimini comme dit un de ses détracteurs qui refuse d'être mis devant le fait accompli. Au surplus la décision unilatérale de Saint-Etienne de relever le prix de l'eau puis la délégation du service eau-assainissement sont fort mal perçues par les communes périphériques desservies par la ville. La réplique c'est le Sicos (syndicat intercommunal des communes de la périphérie stéphanoise) créé en 1990, censé régler les questions d'aménagement en périphérie en particulier la question du prix de l'eau et en outre conçu plutôt pour contrer les velléités, supposées, d'envahissement par la ville centre ou l'arbitraire de ses décisions. Mais plus qu'un organe de proposition il a été agité par des querelles de politique locale, Saint-Priest-en-Jarez, favorable au district, n'en fut pas membre puis adhère en 1997. « La peur de nous faire manger nous a unis, mais s'unir c'est déjà beaucoup » a pu dire un de ses représentants. Un autre ajoute « Nous avons eu la chance d'échapper au district [...] nous ne sommes pas contre une coopération intercommunale [...] nous sommes contre toute structure où la commune perdrait son identité. Face à la puissance de Saint-Etienne [...] nous ne pesons pas lourd » (presse locale 1991).

De son côté le préfet relance l'étude du schéma directeur qui devrait concerner 64 communes autour de Saint-Etienne, seule ville de cette taille ne disposant toujours pas d'un tel plan ! Les travaux du syndicat créé à cet effet en novembre 1991 (le Sepas) sont laborieux mais fructueux et bien suivis par de très nombreux élus et personnes qualifiées. La ville en même temps (1991) adhère à la Région Urbaine Lyonnaise. Fin 1993 un accord semble proche mais, entravée par des conflits entre la direction du projet, l'Agence d'urbanisme, sans oublier les habituelles manoeuvres politiciennes, la concertation débouche sur un nouvel et retentissant échec : la "Proposition pour le Schéma Directeur" présentée en décembre 1994 reste une proposition. Le préfet, pour confirmer la poursuite indispensable du projet, arrête cependant un périmètre d'étude englobant 54 communes. Il ne dépasse pas Andrézieux-Bouthéon et exclut la rive gauche de la Loire. Le Montbrisonnais résiste ! En 1995 Saint-Etienne, malgré son adhésion à plus d'une dizaine de syndicats intercommunaux, ne participe toujours pas à une structure fédérant sa région urbaine.

Il faudra attendre septembre 1994 pour que des contacts reprennent à propos de questions techniques : transports en commune, traitement des déchets, prix de l'eau. C'est l'amorce de la communauté de communes. Le Sicos disparaît le 22 novembre 2007 puis est remplacé par le



Sidefer (15 communes et Saint-Etienne) chargé des questions de l'eau assainissement ainsi que des piscines.

Il est vrai que la nécessité d'un vaste regroupement est faible car la plupart des questions sont réglées au coup par coup, les maires s'en tenant le plus souvent à la saisie d'opportunités de financement et tenant à conserver leur autonomie, réelle ou non. La médiocrité du développement urbain et péri-urbain n'entraîne pas encore de difficultés majeures. La population totale de la région étant pratiquement stable, il ne s'agit que de réorganisation ou de retouches. Enfin sur un fond d'une grande hétérogénéité, héritée de l'histoire locale, les concurrences politiques ou personnelles ne facilitent pas l'élaboration d'une stratégie commune de développement. Néanmoins l'intercommunalité est au coeur de la campagne électorale en 1994-95 car la capacité de l'agglomération à se renouveler et à se faire connaître à l'extérieur est en cause. Les premières déclarations de M Thiollière (en fonction depuis 1994, élu en 95 et acteur convaincu de la coopération communale) en font une nécessité vitale pour la ville : « l'agglomération stéphanoise (du Pilat à l'Ondaine et au Gier) constitue notre enjeu [...] pour devenir plus forts nous devons parler d'une même voix ». Le personnel politique communal, autour de la ville, s'est largement renouvelé et un compromis, jugé maintenant inévitable, est accepté à très peu d'exceptions près dont, paradoxalement, celle d'industriels déçus par l'aspect étriqué de la nouvelle structure. Une communauté de communes de taille réduite (22 communes, 26 en 1996) est créée par arrêté préfectoral du 21 décembre 1995.

### **D'une petite communauté à la grande nébuleuse urbaine.**

L'échec du district et l'enlisement du Sepas servent de leçon. Le propos est plus modeste, les compétences plus limitées. La communauté participera en tant que telle au Schéma directeur, se consacrera à l'aménagement urbain, au développement économique (réserves foncières en particulier), à la qualité de l'environnement (traitement des déchets que matérialise pour tous la nouvelle poubelle jaune), aux transports. On vise la complémentarité entre l'action générale et celle des 22 communes adhérentes qui seront 27 en 2000. Dans le conseil de communauté qui gère sa propre fiscalité la ville centre dispose de la présidence et de 23 sièges sur 79 ; le premier budget, en 1996, ne s'élève qu'à 5,18 millions d'euros. Mais la voie est libre vers l'élargissement et une solidarité accrue. La dimension politique du maire de la commune centre s'en accroît d'autant ainsi que son horizon territorial.

Un pas très important est franchi en 1999 avec l'adoption du principe d'une taxe professionnelle unique qui sera mise en place progressivement. Une cause essentielle de la concurrence entre communes disparaît et facilite les choix d'aménagement urbain. Au fil des conseils, entre 1998 et 2000, de nouvelles questions sont soulevées et l'extension des compétences (développement de l'aéroport, requalification du Gier, politique des pôles industriels, réserves foncières) gagne du terrain malgré de fortes réticences des élus de l'Ondaine ou du Gier qui se plaignent d'un « grignotage insidieux » et d'un empiètement « sur toutes les compétences municipales » ; en juillet 1998 il est même observé que « les communes de l'agglomération n'ont pas à prendre en charge les dépenses de Saint-Étienne » (presse locale). Des syndicats sont alors rattachés à la communauté : Siotas (transports agglomération stéphanoise), Sitvag (transports du Gier), Simoc (zone Molina Chazotte) et en 1999 le Siater (aménagement de la zone de la Doa, vieille pomme de discorde au nord de la ville) ainsi que des équipements dont le Musée d'Art moderne, la gestion des équipements du stade G Guichard, la voirie communautaire et certains parcs de stationnement.

Lors de cette phase de gestation la grande absence est celle de la plaine forézienne. Sur un fond de rivalités électorales, elle choisit de s'organiser de part et d'autre de la Loire sous l'oeil soupçonneux de Montbrison qui ne tient pas à voir l'influence stéphanoise déborder plus au nord. On refuse « de voir s'engouffrer dans le gigantisme stéphanois un trop grand nombre de communes de l'arrondissement de Montbrison » (Le Monde, octobre 1989). A l'est les réticences ne sont pas moindres. Le Gier est largement marqué par son ancienne appartenance à la mouvance lyonnaise qui s'exerce encore par une forte attraction sur la main d'œuvre à partir de Lorette. Le maire de celle-ci est d'ailleurs très attaché à l'individualisme communal, ne lui concédant que le syndicat à vocation unique et parlant de sa commune comme du dernier « village gaulois » ! Dans le Gier lui-même les antagonismes ne manquent pas et les coopérations sont parfois tumultueuses, une communauté de communes n'arrive pas à s'y constituer. La confusion qui en résulte est renforcée par une tentative de rapprochement entre Gier et Ondaine en 1995 puis par un projet de la Région (1996) qui verrait bien deux périmètres pour les Contrats globaux de développement : un pour l'Ondaine et Haut Pilat, un pour le Gier et l'Est stéphanois, sinon un programme intermédiaire entre les deux villes de Lyon et Saint-Étienne.

Une loi de juillet 1999 permet des transferts de compétences accrus et un coup de pouce financier de l'Etat aux communautés qui se transformeraient en communautés d'agglomération. Son succès en France est immédiat, l'occasion saisie à Saint-Etienne. En septembre 2000 le préfet, qui partage le pouvoir d'initiative avec les communes, entérine le périmètre de la future structure en intégrant 7 nouvelles communes et le 1<sup>er</sup> janvier 2001 naît Saint-Etienne Métropole, communauté d'agglomération. Pour assurer le principe de la continuité territoriale exigé par la loi de 1999 le préfet, en juillet 2002, inclut, malgré elle, Lorette, qui jusque là s'y refusait, de sorte que 8 autres communes du Gier peuvent rejoindre la communauté qui atteint 43 participants ; on en reste encore à des frontières politiques et administratives et non démographiques ou économiques en excluant toujours le sud de la plaine. Demi mesure, mais mesure que j'espère annonciatrice d'une vraie prise de conscience du problème puisqu'en janvier 2013 Andrézieux-Bouthéon et La Fouillouse rejoignent la métropole.

Le budget suit et a plus que triplé depuis les débuts de la communauté de communes. Pour plusieurs maires du Gier les adhésions « sont celles de la raison [...] il ne nous restait que deux alternatives. Soit attendre que le préfet nous intègre d'office [...] soit y aller de notre propre chef en restant néanmoins solidaires [...] il est difficile d'abandonner notre projet de communauté de communes du Gier [...] nous n'abandonons pas sans appréhension cette grosse machine qu'est Saint-Etienne Métropole ». On ne peut moins manquer d'enthousiasme.

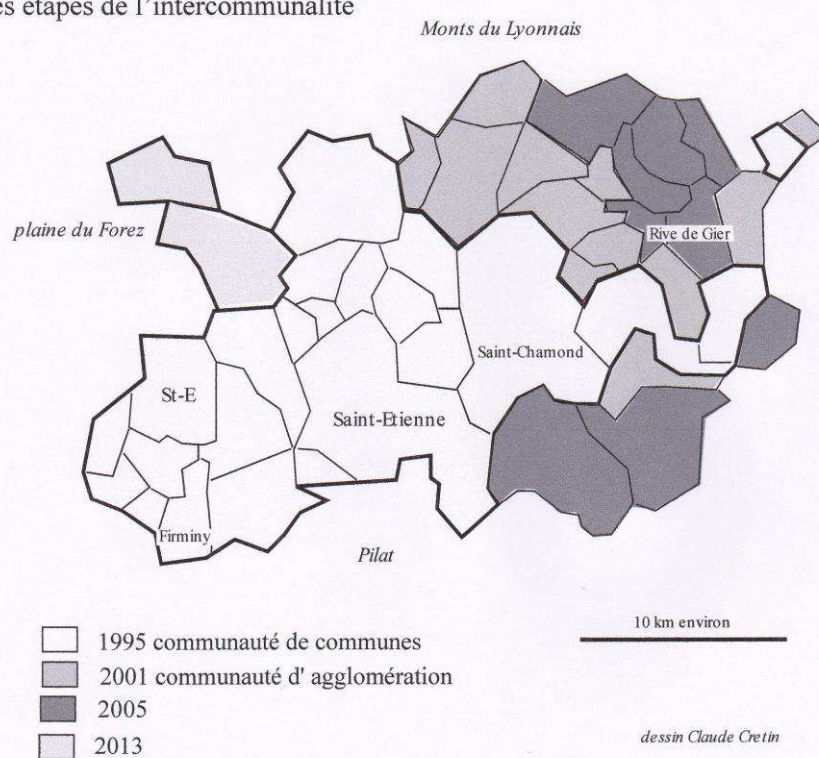
Lorsqu'en juillet 2001 Doizieux, La-Valla-en-Gier et Saint-Genest-Malifaux demandent leur entrée d'autres difficultés frontalières surgissent. Si Saint-Genest était acceptée, Planfoy, qui s'y refuse, serait contrainte d'adhérer au nom de la continuité territoriale. D'autre part les communes du canton de Saint-Genest-Malifaux refusent car elles préfèrent une communauté de communes du Pilat compte tenu des questions spécifiques posées par le Parc Naturel Régional. La polémique est très vive. Le maire de Saint-Genest explique qu'il « ne comprend pas l'inquiétude des habitants qui ont quitté la ville pour s'installer ici [...] Saint-Étienne Métropole est un outil de travail et de développement et non pas une atteinte à leur vie villageoise ». Depuis, Doizieux et La-Valla ont rejoint la communauté d'agglomération alors, qu'éloignées, elles sont d'évidence moins rattachées à la ville centre que Saint-Genest qui ressortit du péri urbain stéphanois. L'élargissement de la communauté ne risque-t-il pas de menacer, ici comme dans bien d'autres cas, le succès initial ? L'extension territoriale,

alimentée trop souvent par des « carottes fiscales », se fait « sans véritable effort d'économie, sans projet global et entraîne à s'aventurer au-delà de leurs compétences » les communautés trop gourmandes, selon la Cour des comptes (rapport de novembre 2001) bien que cette même Cour en reconnaisse les bienfaits pour les petites communes. Ces critiques n'ont pas changé et sont régulièrement reprises par l'opposition au sein du conseil communautaire.

D'anciennes frictions continuent de ressurgir avec les communes de l'immédiate couronne. Il faut parfois ne pas froisser tel ou tel élu ou contenir des amorces de conflits. Ainsi en 2001 le maire de Saint-Étienne doit rassurer en affirmant qu'il n'a « pas de sentiment anti Villars », ou encore en 2005 La Talaudière fait remarquer à une commune du Sicos, qui n'a pas disparu, que le retrait de cette structure serait une erreur ayant des répercussions négatives sur le prix de l'eau. Ce sont des broutilles ; la recomposition des mailles et des compétences du pouvoir local est en marche depuis une vingtaine d'années et, quelles qu'en soient les péripéties, elle paraît inexorable. Bien au-delà de son territoire communal proprement dit, le nom de Saint-Étienne, associé à celui de Métropole, recouvre une nouvelle réalité. Plus vaste encore et mis en place en 2004 le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale (Scot sud Loire) concerne maintenant 117 communes qui sont invitées à coordonner leurs actions économiques et urbanistiques dans tout le sud du département. Mais n'arrive-t-on pas à un point où il ne s'agit plus de repousser les limites pour coopérer sur de nouveaux périmètres mais plutôt de gérer des espaces flous et au gré des problèmes rencontrés ? A ce propos on peut remarquer que les maires ont souvent mis en avant le fait qu'ils étaient toujours présents dans leur ville et refusaient les mandats électoraux qui les éloigneraient de leurs mandants. Ils ont appliqué le conseil donné par A Pinay : « on ne gouverne bien que de près ». Que nous ayons connu un maire ministre était l'exception ; que le maire actuel s'en démarque puis devienne sénateur est significatif d'un fait bien français : la carrière nationale commence par les responsabilités communales. La question sera prochainement tranchée par une nouvelle législation du cumul des mandats.

Depuis 1973, et sauf rectifications mineures toujours possibles, la croissance territoriale de l'ancienne commune est achevée ; maintenant c'est sa nature qui change. La loi constitutionnelle de mars 2003 reconnaît aux électeurs le droit de pétition, leur consultation par référendum est confirmée. Le caractère fédératif de la communauté est renforcé que ce soit par la croissance de sa fiscalité propre ou l'élargissement continu de ses compétences (une directive ministérielle conseille d'intégrer les syndicats, trop nombreux, dans la communauté). Le germe d'un nouvel espace administratif et financier est en place. Un territoire, une élection, un budget, un maire, cette simplicité démocratique originelle est devenue un brouillamini de structures enchevêtrées, mal connues du public voire ignorées par bien des conseillers municipaux. Pour qu'une histoire s'achève et qu'une autre commence il manque encore l'élection au suffrage universel direct des conseillers et du président de la communauté d'agglomération. Mais où est la détermination des citoyens de 1789 ? Ils avaient su faire table rase et s'adapter à un nouveau monde sans trop de dégâts, nous n'en sommes plus capables.

# Les étapes de l'intercommunalité





## Une autre gestion pour une autre ville

Saint-Etienne s'inscrivait dans une organisation spatiale au sein de laquelle l'uniformité et la densité tenaient lieu d'urbanité - une grande ville ouvrière et industrielle - d'où ce sentiment, pour qui venait de l'extérieur, qu'il ne s'agissait pas d'une « vraie » ville. Car c'est la diversité, la multiplicité des choix, la multipolarité, même au prix de l'étalement, qui ont toujours fait la ville. Elle passe depuis quelques décennies par un autre avatar, une ville plus complexe, différenciée et propice aux échanges. Ni autonome, ni noyée dans un étalement de banlieues, elle redéfinit ses fonctions et sa place dans l'ensemble rhône-alpin : une commune de taille moyenne certes, mais importante par son rôle d'entraînement dans une grande agglomération. Doit-on préciser que dans ce nouveau chapitre de son histoire la gestion financière a dû changer assez rapidement et du tout au tout ?

Il est donc temps après ces préliminaires - un peu longs ? - mais indispensables, d'en venir à la gestion de la ville.

### L'amorce d'un changement

En effet, après quelques années de transition pendant lesquelles les budgets de la Troisième République - et de l'Etat Français - se raccordent sans difficultés aux budgets de la reconstruction du pays, une mutation radicale se produit. En douceur pendant de nombreuses années, puis avec une certaine brutalité lorsque la machine économique accélère le rythme et que les Trente Glorieuses prennent leur essor. La comptabilité garde les mêmes cadres juridiques ; on ne change, formellement, presque rien bien que de décret en décret, de circulaire en circulaire, de règlement en règlement, de pratique en pratique, plus rien ne soit vraiment comparable. Les comptes administratifs dès le début des années 1970 n'ont rien à voir avec ceux des années antérieures. Les années 1980 sont même à cet égard les plus importantes, celles pendant lesquelles la comptabilité communale devient presque autonome, un domaine réservé aux initiés, un pouvoir dans le pouvoir. N'est-ce pas ce qui s'est produit pour la finance en général par rapport à l'économie dans les pays capitalistes et libéraux ? si on a dû accepter l'expression « économie réelle » pour parler de la production des biens et services c'est bien parce que la finance a phagocyté toutes les activités.

Comme je ne me soucie pas ici de juger la pertinence de cette évolution je m'en tiendrai à ses conséquences sur la politique municipale : malgré l'élargissement du cadre géographique, la multiplication des domaines d'intervention et l'impressionnante liste des coopérations intercommunales ou régionales, faire fonctionner la commune n'a qu'à peine changé. Investir est devenu par contre l'alpha et l'oméga de toute « bonne gestion » qui se préoccupe de soutenir l'activité, de donner du travail à des administrés toujours plus nombreux, de se procurer des ressources fiscales. Le renversement est total. D'animateurs et bâtisseurs les conseils municipaux se transforment, parfois, en conseils d'administration et le budget d'investissement devient la pièce maîtresse des documents financiers. Dans un contexte idéologique totalement nouveau par rapport aux anciennes pratiques.

Les thèses néo-libérales exercent une forte influence sur la gestion communale au prix, ferai-je remarquer, d'une contradiction non résolue puisque la commune n'est en rien une entreprise privée même si en 1994 la comptabilité communale est un peu modifiée pour se rapprocher de celle des entreprises et que les sociétés d'économie mixte se multiplient. Enfin si on peut essayer de modifier les effets pervers qu'on en redoute ce n'est qu'à la marge. Sauf révolution on n'imagine pas qu'une ville puisse s'abstraire du contexte national ni qu'elle

puisse s'administrer comme si Proudhon ou tout autre socialiste utopique en était le maire ! quand la municipalité de gauche a hérité de ses prédécesseurs les sociétés d'économie mixte, qu'elle avait critiquées, elle ne pouvait qu'en modifier le fonctionnement mais pas les supprimer.

### *Le néo libéralisme*

La pensée néo-libérale dont l'inspirateur fondamental est F Hayek (1899-1992) ainsi que M Friedman, est connue également sous le nom d'école de Chicago. Ses théories autant économiques que politiques sur la capacité d'auto régulation de l'économie par la liberté totale du marché, l'apologie du secteur privé, l'absence d'Etat, ont inspiré d'abord Reagan et son équipe aux USA puis en Europe M Thatcher lorsqu'elle arrive aux affaires en 1970-74, avant de gagner la plupart des économies dites, à l'époque, du monde « occidental ». Le tournant pris en 1983 par le gouvernement de gauche en France marque par une date symbolique la domination du supranational, de la dérégulation financière, du début du règne de la finance (et de son impunité). Le néo libéralisme absolu reste quand même du domaine de l'utopie. Les partisans de l'interventionisme ou du contrôle par l'Etat n'ont pas pu résister mais ils continuent d'argumenter en faveur de l'utopie inverse. Après les désastres de la crise des « subprimes » les néo-libéraux eux-mêmes commencent d'avoir des doutes. Nous vivons actuellement, et selon les pays, de compromis entre ces deux théories. Un néo libéral en Europe peut être un politicien de « gauche » aux USA !

Où trouver les capitaux ? en s'endettant. Puisque la méthode a déjà si bien réussi et qu'elle est largement proposée par les financiers dont un des métiers est, justement, de prêter. Il se trouve même que des périodes d'inflation favorisent le système et, bien qu'emprunter pour rembourser des emprunts soit interdit, dans les faits c'est à une course aux reports de crédits que l'on assiste. Ainsi le chapitre des emprunts est devenu le plus long, le plus important, du budget tandis que des sommes jugées invraisemblables autrefois propulsent les comptes municipaux à des sommets inenvisageables par le passé. Il reste toutefois des garde-fous, le principe de prudence qui entraîne amortissements et provisions pour garanties d'emprunt par exemple, le principe d'annualité des comptes de même que la décision de publier, à part, un tableau des emprunts dans le compte administratif.

L'adjoint aux finances, d'homme de bonne volonté qui acceptait un rôle ingrat est ainsi devenu « maire bis », au risque d'ailleurs de se retrouver impliqué dans des imbroglios politico-financiers qu'il n'a pas vu venir ou qu'il a voulu ignorer sinon endosser. De son côté le maire passe d'une culture autrefois plutôt juridique à une culture de gestionnaire, voire financière. Pour ces deux décideurs il reste cependant une forte différence avec l'entrepreneur privé, car si la commune a toujours une large autonomie de décision et beaucoup gagné en autonomie de gestion elle n'a pas une entière autonomie fiscale. L'Etat finance beaucoup plus qu'auparavant, et c'est aussi juste qu'indispensable, mais l'existence des impôts locaux est tout de même le garant de la démocratie locale en liant élus et citoyens pour un projet qui reste politique au sens plein du terme ; que je sache les clients d'une société commerciale n'élisent pas le conseil d'administration ni les directeurs ou le Pdg.

Ces quelques observations posent la question de la compétence des conseillers municipaux d'abord - j'ose même dire, mais pourquoi pas, du maire - ensuite des contribuables et de l'auteur de ces lignes. L'analyse de centaines de pages truffées de termes techniques, fondées le plus souvent sur des mécanismes aussi astucieux que complexes, demande non seulement d'avoir du temps, beaucoup de temps, d'être de la partie mais aussi d'avoir à côté de soi une

équipe de professionnels. La lecture de certaines pièces montre d'ailleurs que des conclusions divergentes peuvent être tirées de ces tableaux de données et ratios souvent ésotériques.

Ultime recours : la Chambre régionale des Comptes. Mais elle a deux inconvénients, elle intervient a posteriori - ce qui me convient - elle est parfois aussi indéchiffrable que les documents qu'elle examine mais a le mérite d'attirer l'attention sur les points litigieux et de résumer ses observations en quelques paragraphes.

Je préviens donc le lecteur que j'ai utilisé les délibérations du conseil, évidemment, ainsi que les comptes administratifs pour lesquels j'ai eu en un premier temps une lecture « naïve » puis en n'en retenant que les grandes masses. De la sorte le sens des évolutions est sauvegardé mais en revanche le détail des opérations est assez souvent mis de côté et je n'ai pas voulu proposer des chiffres contestables, tout en restant dans les limites d'une très bonne approximation. D'ailleurs j'ai eu recours lorsque c'était possible aux informations données aux conseillers municipaux, aux électeurs ou aux médias.

Les pratiques ont donc changé. L'abondance des questions à traiter est telle que délégations et commissions sont bien plus nombreuses qu'autrefois, que les séances traitent plusieurs dizaines de délibérations sur un rythme jusqu'alors inconnu. Quand on vote c'est souvent pour entériner, à l'exception de quelques réunions, parfois houleuses, où sont traitées des questions d'importance. Bien plus qu'auparavant le pouvoir municipal s'exerce largement hors du conseil par le contrôle ou l'appartenance à des réseaux d'influence ou de proposition, par le biais de l'information, de la communication. Symptomatiques l'apparition d'un attaché de presse (1975) ou d'un service de communication et d'un chef de cabinet du maire qui double le traditionnel secrétaire général de la mairie (1976). Le cabinet lui-même prenant à l'occasion les allures d'un conseil municipal bis. Le pouvoir municipal est plus personnalisé qu'il ne l'a jamais été, et comme il en a toujours été ou presque, les décisions sont prises en une sorte de consensus mou par les majorités dans ces assemblées pleines de bonne volonté mais qui suivent quelques leaders.

Une évolution amorcée pendant l'entre-deux-guerres se renforce et modifie également beaucoup les usages politiques. Au XIX<sup>e</sup> les municipalités oeuvraient avec un nombre limité de partenaires sociaux ou économiques, les compagnies houillères, les grands industriels, les fabricants, les principaux commerçants, qui étaient d'ailleurs assez souvent les mêmes que ceux qui siégeaient au conseil. Si la municipalité reste évidemment le principal acteur elle doit composer avec beaucoup plus d'intervenants et les décisions sont le plus souvent négociées autant avec les pouvoirs centraux et régionaux qu'avec les pouvoirs économiques et politiques locaux. La décentralisation laisse plus d'autonomie à la ville mais la recherche des subventions et des crédits, la coordination avec les grands projets nationaux, ne laissent parfois que des marges d'action assez étroites, comme on l'a vu à la fin des années 1960 pour la création de zones d'habitat et industrielles dans le sud de la plaine du Forez ou encore l'élaboration d'un plan directeur d'aménagement pour l'agglomération ou dernièrement pour le passage de l'autoroute A45.

En 1945 - 1950 on entame donc la relance de la vie communale en ayant bien d'autres soucis que ces considérations socio-économiques, il faut reconstruire la ville.



## Le compte administratif de 1950

Je ne le détaillerai pas, ce qui par ailleurs serait assez difficile compte tenu d'une présentation peu lisible. Quoi qu'il en soit il est de la famille des budgets de la Troisième République même si le chapitre des emprunts prend de l'ampleur. Il est représentatif de cette période de transition lente que j'ai évoquée ci-dessus et appartient encore à un monde antérieur à peu de détails près.

La clôture de 1950 inscrit 441 848 247 F en excédent global. Il provient pour partie d'un excédent du budget extraordinaire (le terme est encore en vigueur) - 127 694 084 F - soit 538 689 086 F pour les recettes et 410 995 002 F en dépenses et, pour l'essentiel, de l'excédent ordinaire : 314 154 163 F différence entre 1 486 762 079 F de recettes et 1 172 607 916 F de dépenses. Il faut signaler que les centimes pour insuffisance de revenus continuent de croître depuis qu'on s'est résigné avant-guerre à les utiliser, cela se monte à 25 265 244 F (389 centimes) plus de la moitié de ce que rapportent les centimes additionnels (46 056 646 F). La pression fiscale continue sa progression.

En structure pas de bouleversement mais une évidente adaptation aux conditions de la période de reconstruction. L'administration passe en troisième rang et ne représente, y compris police et justice, que 15 % des dépenses ordinaires ; par contre la voirie qui a tellement souffert pendant les années noires s'élève à 22 % de ces dépenses, enfin les dépenses sociales (chômage, assistance, prévoyance, famille) sont presque à 21 %.

Le chapitre des emprunts est beaucoup plus démonstratif de la continuité. En cours d'exercice 118 000 000 F d'emprunts nouveaux ont été approuvés au conseil municipal. Au premier janvier 1951 leur nombre est de 83 pour un total de 1 151 922 714 F dont 1 075 892 063 restent dûs jusqu'à la dernière échéance de ce stock prévue en 1981. La somme est considérable toutefois on reste là aussi dans une stricte continuité avec les pratiques d'avant-guerre et la structure antérieure de la dette. En effet les annuités sont à peu près couvertes par un excédent ordinaire toujours positif dans les années 50 même s'il s'affaiblit, soit 20 à 30 % de l'annuité. Le pourcentage de la dette par rapport aux recettes ordinaires reste raisonnable.

Il est à remarquer que dans les années 60 chaque emprunt est encore soumis aux conseillers municipaux et fait l'objet d'une discussion, parfois très brève, mais qui donne l'impression que le conseil peut mesurer l'effort - les centimes - qui est demandé aux contribuables et peut apprécier les conditions du prêt. Les prêteurs ? la Caisse des Dépôts et Consignations pour 56 % du total, le Crédit Foncier de France pour 23 %, les Caisses d'Épargne pour 3 %, au total 82 %. Le reste est négligeable et provient de sociétés du secteur assurance, assurance-vie, capitalisation, crédit communal d'Alsace-Lorraine, etc. Taux et durées sont des plus classiques, de 3 à 6 % le plus souvent et fixes pour une trentaine d'années à peu d'exceptions près, 2% par exemple dans certains prêts de la Caisse des Consignations ou encore 15 à 20 ans en durée.

Enfin plus significative encore la destination de ces emprunts. Évidemment quelques travaux neufs dont la caserne des pompiers mais surtout le service des eaux et le barrage de Lavalette dont la surélévation s'achève. L'impressionnant travail du XIX<sup>e</sup> n'est pas vraiment terminé : 62 % des emprunts servent à l'amélioration de ce service. Ce n'est qu'après 1970 qu'on pourra relâcher les efforts ; depuis la totalité du réseau et de l'assainissement a été reprise, car rien n'est jamais fini en ce domaine. La voirie absorbe une bonne part de ce qui reste de même que le service scolaire : reconstruction d'écoles dont Tardy détruite en 1944,

aménagement de classes supplémentaires dans les groupes existants ou constructions neuves, le boom des naissances se traduit en effet maintenant par un afflux d'élèves.

Les comptes suivants reviennent peu à peu aux structures classiques, progression inévitable des dépenses de fonctionnement surtout à cause des frais de personnel qui augmentent régulièrement, compression assez forte de certaines dépenses de façon à dégager un excédent, accroissement des travaux neufs et des dépenses en infrastructures pour accompagner la modernisation de la ville et l'élargissement de son territoire : équipement de zones d'habitation ou d'activités, voiries, rocade, réseaux assez souvent en complément des dépenses engagées par les ministères concernés.

Dix après le changement est en marche.

### **La règle du jeu change**

La réforme, tant attendue avant-guerre, a tardé. C'est le 18 mars 1960 que M Durafour annonce l'application du « plan comptable » ainsi qu'une nouvelle présentation des documents : les reports du budget supplémentaire seront transférés au primitif ; les centimes devenus innombrables seront regroupés sous une seule rubrique « centimes » en quatre types : ordinaires, additionnels, service de la dette, extraordinaires ; dans la section ordinaire s'ouvre un compte dit de prélèvement qui alimentera la section extraordinaire et permettra d'évaluer l'effort d'autofinancement. Un peu plus tard les contributions de l'Etat prendront la forme de dotations globales de fonctionnement et d'investissement. La notion de patrimoine communal ne sera prise vraiment en compte qu'après la loi de décembre 1970 qui distingue enfin clairement le fonctionnement de l'investissement ou renouvellement et accroissement de ce patrimoine communal. Pour ce dernier les critères financiers dont l'amortissement, s'imposent. D'une gestion de père de famille (mais qui a défini ce qu'elle est ?), voire d'épicier on passe alors à celle du financier.

Faure-Belon, Ledin ou Soulié reconnaîtraient pourtant sans difficulté le schéma simplifié des finances communales ci-joint. En apparence on a conservé la même structure ; en fait le changement est considérable et les mécanismes financiers contemporains nécessiteraient de longues explications. Quels en sont les points essentiels ?

D'abord un paradoxe de taille. L'autonomie de gestion est accordée par les lois de décentralisation (1982 puis 1992 sur l'administration territoriale et 1999 sur les établissements publics de coopération intercommunale), assortie du contrôle des comptes a posteriori par une Cour régionale des comptes en 1982. Mais la part du financement étatique et des financements extérieurs est telle qu'en 2007 une association de maires réclame une refonte totale du système afin d'obtenir une véritable autonomie ! En effet la dotation globale de fonctionnement (1979) remplace les dernières versions de la taxe locale, elle sera accompagnée par diverses dotations dont celle de décentralisation. Puis la dotation globale d'investissement se substitue aux subventions (1982). A tel point que ces deux dotations atteignent souvent plus de 20% des recettes fiscales tandis que s'y ajoutent de nombreux dégrèvements, compensations, reversements, exonérations. A titre d'exemple sur 212 millions affectés au renouvellement urbain, de 2005 à 2010, 27 seulement viennent du budget municipal et 54 millions de l'agence nationale de rénovation urbaine, 14 du conseil régional. Nombre d'investissements empilent des crédits nationaux, ceux des syndicats de communes, de Saint-Etienne Métropole, du conseil général, régional, de l'Europe etc. Le budget est imbriqué dans un vaste réseau de budgets de toutes natures y compris ceux d'organismes

privés. Ainsi pour la récente station d'épuration participent la commune, l'Etat, la communauté de communes, l'Agence de l'eau, l'Europe, le Conseil général, le Conseil régional. Participations multiples, enchevêtrement des compétences et financements, ne simplifient pas la lecture des comptes sans oublier que plusieurs des investissements majeurs de la ville sont ceux de la Métropole qui les finance largement compte tenu du poids de la ville centre. Par contre le maire retrouve, comme au cœur du XIX<sup>e</sup>, une pleine liberté dans sa politique d'emprunts (1982) au risque toutefois de quelques dangers..

Mais le versement de fortes dotations par le budget national est-il dommageable à l'autonomie de décision ? outre qu'il assure une péréquation des ressources et une égalité territoriale il ne faut pas confondre autonomie financière et politique, la ressource assurée reste encore à l'utiliser avec discernement.

Inutile de préciser que les maires que je viens d'évoquer se trouveraient comme moi fort dépourvus pour interpréter et évaluer les arcanes nouvelles de la gestion communale.

#### Mécanisme budgétaire contemporain, simplifié

Fonctionnement	Investissement	
<b>A - recettes</b>	<b>C - recettes</b>	
excédent reporté produits d'exploitation <b>dotation globale (1)</b> impôts indirects, directs fiscalité locale	excédent reporté <b>dotation globale (1)</b> participations emprunt aliénations, créances <b><u>prélèvement</u></b>	recettes totales A + C
<b>B - dépenses</b>	<b>D - dépenses</b>	
fournitures personnel travaux, services extérieurs participations frais financiers (intérêts des emprunts) <b><u>prélèvement</u></b>	déficit reporté remboursement emprunts (capital) acquisitions travaux prêts, créances	dépenses totales B + D
solde A - B à reporter	solde C - D à reporter	solde global

(1) Les dotations globales sont apportées par le budget de l'Etat

**Prélèvement** : cette somme passe par jeu d'écriture du fonctionnement à l'investissement, c'est l'économie faite par la commune pour contribuer à son équipement ou encore marge d'autofinancement Rembourser sa dette en capital est un investissement puisque la richesse communale est ainsi accrue ; par contre les intérêts constituent une dépense de fonctionnement.

plusieurs budgets sont disjoints du budget général dont celui, important, de l'eau et assainissement. En 2010 il y en a huit de sorte qu'un bilan global doit commencer par reconstituer la totalité des mouvements.

D'un point de vue théorique le budget peut se présenter également de la façon suivante :

les produits de fonctionnement doivent équilibrer les charges de fonctionnement y compris les remboursements de la dette en intérêts et capital ; ainsi la trésorerie initiale, l'autofinancement et les ressources d'investissement équilibrent les investissements réels et la trésorerie finale.

Ensuite l'annualité et l'équilibre des comptes restent la règle alors que depuis 1962 la gestion s'inspire du fonctionnement de l'entreprise privée et de sa culture du résultat financier, de son obligation de résultat. Or l'entreprise dispose d'horizons plus larges, d'une pratique plus souple. La gestion communale n'en est que plus ambiguë voire incohérente si sa finalité n'est pas plus définie. De plus en plus l'entreprise donne la priorité au court terme, surtout vis-à-vis de ses éventuels actionnaires, au contraire la commune devrait jouer sur le long terme, voire le

très long terme. Ce qui est de moins en moins le cas. Quand la ville a acheté, vers 1865, des sources et planté des arbres dans le Pilat elle investissait pour plus d'un siècle à venir, impossible pour une entreprise. Les deux modèles de gestion me paraissent incompatibles.

### Après la crise de 1975, les limites du système ?

« Neaulieu sous le choc : ville sinistrée, emplois disparus, chômage, perspectives sombres. Amertumes diverses.

Achèvement d'une époque.

Dieu merci la municipalité avait pris la relève des financements majeurs. Elle y voyait son intérêt. Quel beau moyen de redorer le blason de la ville : ne cédon pas au catastrophisme, ayons confiance, réalisons des projets ambitieux malgré les difficultés, tournons-nous vers l'avenir. »

J-N Blanc « L'inauguration des ruines » (éditions J Losfeld) 2013

### Le prix du modernisme : un renversement des anciennes priorités

Peu avant les premiers effets de la crise économique amorcée vers 1975 les premiers indices d'une situation délicate de la ville sont visibles. Lors de la séance du conseil du 24 mai 1976 l'adjoint aux finances, sans s'alarmer outre mesure, il n'est pas prophète, déclare : « dans les années à venir il faudra très probablement ralentir les investissements pour porter plus d'attention au fonctionnement des services ». Façon détournée de dire qu'il faut moins emprunter et satisfaire les futurs électeurs de l'année suivante. Les municipales auront lieu en 1977. Les conseillers ont pu en effet constater, lors de la préparation du budget de 1976, une croissance rapide de quelques chapitres, en particulier celui de la dette qui amorce une pente accentuée. Ce n'est pas vraiment nouveau, entre 1955 et 60 le volume budgétaire n'avait cessé de gonfler, de 22 millions de F à 36. En fait, compte tenu de l'inflation qui est assez forte, il faut légèrement atténuer l'augmentation ; de 1966 à 76 l'investissement de 46,2 millions équivaut à 94,5 en 1976 à comparer aux 210,8 du tableau ci-joint, soit une croissance qui atteint tout de même 125 %.

Une situation que précisent quelques ratios calculés pour l'intervalle 1970 à 74. Les recettes de fonctionnement sont en moyenne de 3 404 F par habitant ou 681 F par an et habitant dont 46 % relèvent de la fiscalité directe locale et 30 % du tout nouveau versement dit « versement représentatif de la taxe sur les salaires » qui remplace la taxe locale (cette dernière s'est substitué à l'octroi en 1943, voir ci-dessus). Elles témoignent d'une forte progression qui n'est qu'en partie due à la meilleure santé de la ville et beaucoup à une fiscalité en hausse.

Les dépenses de fonctionnement donnent donc une impression de sécurité puisque avec 570 F par an et habitant elles permettent par rapport aux 681 de recettes un substantiel prélèvement. Les frais de personnel - les effectifs ont doublé en dix ans - sont lourds : 40 % du total et un pourcentage presque identique assure le fonctionnement des services municipaux. Si le service des emprunts ressortit ainsi à 14 %, une charge tout à fait acceptable, il faut modérer ce jugement. La progression antérieure des sommes empruntées déjà assez soutenue s'accélère dangereusement, le service des emprunts a plus que doublé entre 1970 et 74, soit de 11 178 000 à 27 936 000 F, dépassant en rythme celui de la fiscalité. Certes les équipements ainsi financés étaient indispensables mais une course de rattrapage s'engage entre recettes et dépenses pour combler l'écart.

Pendant toute cette période fonctionnement et investissement se partagent à peu près le budget total. De 1970 à 74 l'investissement s'élève à 553 F par an et habitant dont 384 en travaux et acquisitions mais 80 F en remboursement de la dette, et 89 F en avances et participations aux Sociétés d'économie mixte ainsi qu'aux infrastructures financées hors budget municipal avec le département ou l'Etat. Il a doublé. La voirie et les espaces verts absorbent l'essentiel des travaux avec (113 F ou 30%), l'urbanisme suit pour 18 % avec les opérations à Tarentaize, Montreynaud, Centre II et quelques Zac comme le Grand Clos.

L'effort de transformation de la ville est à un de ses sommets, voire impressionnant : une croissance de plus de 300 % en dix ans - de 46,2 millions de F à 210,8 - n'est pas banale de même que la part de l'urbanisme/habitat dans les équipements, de 7 à 33 % entre 1966 et 1976.

#### Dépenses d'investissement

	1966	1968	1970	1972	1974	1976
en millions de F	46,2	76,9	73	132,3	155,3	210,8
en % du budget	44	51	43	51	47	43
dont équipement	86	82,5	74	70	65	49
remb. des emprunts	11,5	10,2	15,3	13,4	15,8	22,3

#### Structure des dépenses d'équipement en %

	1966	1968	1970	1972	1 974	1976
voirie réseaux	43,9	56,5	46,3	27,4	20,8	22,1
scolaire sportif	35,8	26,8	23,7	29,4	37,5	36
urbanisme habitat	7,6	11,4	12,4	20,1	30,2	33,6
reste	12,7	5,3	17,6	23,1	11,5	8

*Données citées par A Vant (thèse)*

La comparaison 1966 - 1976 est édifiante : la voirie si gourmande autrefois ne pèse plus que 22 % alors que l'urbanisme - habitat consomme le tiers des dépenses d'équipement ; mais le remboursement des emprunts double tandis que le poids relatif de l'équipement plonge ! un virage tout à fait remarquable dans la conduite des affaires.

Cela ne va pas sans danger pour les finances bien que rien d'alarmant n'ait interrompu cette évolution. Les dépenses réelles de fonctionnement ont crû de 57,8 millions de F à 276,7 millions en 10 ans ce qui est considérable (380 % sans tenir compte de l'inflation) mais ne fait que traduire le rattrapage de la ville par rapport aux villes de même importance. Lorsque ces dépenses en viennent à dépasser les moyennes observées en Rhône-Alpes, déjà supérieures à la tendance nationale, on peut s'inquiéter. En 1975 la charge globale par habitant est une des plus élevées pour les villes de 100 à 300 000 h, bien qu'un retard d'équipement soit toujours visible ; Saint-Etienne, vieux « pays noir » en déshérence, revient de tellement loin ! D'autant plus que c'est le poids de la dette qui pèse le plus. En dix ans le remboursement des emprunts passe de 11,5 % à 22,3 % du total et la rubrique « reste » du tableau ci-dessus concerne en majeure partie les avances aux sociétés d'économie mixte et diverses garanties ou participations aux grandes infrastructures c'est-à-dire des dettes potentielles.

Il a fallu augmenter les recettes en proportion, de 77,6 millions de F à 295,4 au prix d'une fiscalité directe élevée, un peu plus de 51 % du total encaissé. La taxe d'habitation est la plus mise à contribution dans les centimes communaux, jusqu'à y peser pour 30 %. Le produit

fiscal a presque doublé, passant de 50 234 000 à 95 468 000 F. La nécessité de calmer la pression fiscale a déjà incité le conseil à recommander, depuis quelques années, une légère baisse de la taxe d'habitation par le biais des abattements pour charge de famille, mais en ces années de refonte de la fiscalité (il s'agit de la taxe professionnelle qui remplace la patente, une révision cadastrale foncière en cours ainsi que le passage de la contribution mobilière à la taxe d'habitation) les « difficultés techniques », selon l'élus, ont retardé les décisions.

Lors de l'approbation du compte administratif de 1976 (CM du 13 octobre 1977) le rapporteur constate que la pression fiscale, contrairement au vœu émis l'année précédente, n'a pas faibli. Le produit fiscal est maintenant de 147 millions de F, un bond de 18 % depuis l'année précédente (95 millions). C'est d'abord le fait des dépenses de fonctionnement qui continuent leur progression, 268 millions de F dont 48 % en frais de personnel, un pourcentage qui se maintient depuis longtemps entre 47 et 49 %. La charge par habitant a plus que doublé depuis 1972, de 268 F à 578. Bien entendu ce sont les travaux et acquisitions, services extérieurs, subventions etc. qui ralentissent, à l'exception du chapitre scolaire. Ce n'est pas entièrement dû au fait qu'en année pré-électorale il soit de bonne tactique de ne pas trop lésiner sur le fonctionnement et que quelques travaux soient mis en veilleuse, d'où des reports de crédits. Joue aussi un léger freinage dans les dépenses d'investissement. Ce qui n'empêche que les annuités d'emprunt poursuivent leur croissance : 46,6 millions de F en 1976 contre 36,5 en 1975, une hausse de 27,5 %.

Il n'a pas été possible en effet de ralentir brutalement le recours aux emprunts, 147 millions en 1976 au lieu de 112 en 1975. Certaines tranches de travaux de voirie en cours doivent continuer, l'urbanisation poursuit sa trajectoire (Montreynaud, Centre Deux). Surtout il a fallu en 1976 continuer de soutenir les trésoreries des sociétés d'économie mixte, le marché

#### L'investissement en 1976, principaux chapitres

chapitres	principales opérations	détail	total
voirie	espace vert Montreynaud transports en commun voiries nouvelles entretien des voiries parking Hôtel de ville	2 020 200 F 2 917 569 2 878 420 2 819 400 2 218 201	25 451 097 F
scolaire culture, sport			44 134 427
participations Sté econ. mixtes participations à divers travaux	Zup de Montreynaud Centre II Tarentaize Condamine rocade ouest rocade est réserves foncières	4 218 287 4 936 460 5 661 649 4 706 737 6 217 725 5 989 150 4 938 536	36 668 544
remboursement de la dette			37 927 777

*La dépense totale s'élève à 210 878 638 F (186 374 217 en 1975)*

du logement a ralenti, les entreprises peuvent défaillir avec toutes les conséquences sur l'économie de la ville. Pour le seul mois de janvier 1976 c'est plus de 25 millions qui sont avancés ou garantis au profit de la Civse et de la Semaset. Dans le tableau précédent on peut

relever qu'une partie des dépenses de voirie leur bénéficie de même qu'une partie des participations aux roades et réserves foncières. Et le remboursement de la dette concerne la majeure partie des emprunts souscrits pour la participation financière de la ville à ces sociétés.

La ville avait certes besoin de ces investissements et, d'une façon ou d'une autre, ils auraient été mis en œuvre. Mais ils se font presque entièrement par le biais d'emprunts dont l'utilisation finale n'est pas maîtrisée par la municipalité. On ne peut s'empêcher de comparer avec l'opération de régénération des Gauds (1856-59) dans laquelle le maire avait pu composer avec une société financière et immobilière de bien moindre envergure que les sociétés auxquelles nous avons affaire de nos jours. Il avait repris le contrôle de l'opération et, malgré quelques pertes, obtenu l'essentiel de ce qu'il ambitionnait. Du reste les capitaux engagés étaient assez modestes au regard des sommes actuelles. Au XIX<sup>e</sup> il s'agissait d'une société aux limites de l'affaire véreuse ; au XX<sup>e</sup> c'est un système de financement d'envergure nationale, bien en place, qu'il faut affronter.

*Les sociétés d'économie mixte, de quoi s'agit-il ?*

Créées en 1926 ces sociétés (Sem) associent des capitaux privés à ceux de la collectivité pour financer des opérations d'intérêt général. Leur cadre juridique, calqué sur celui des sociétés anonymes, est toutefois assez flou. Le contrôle se fait, comme pour le budget communal, a posteriori et ce n'est que depuis 1992 qu'il est obligatoire de publier un bilan de la dernière année d'exercice, en annexe du compte administratif.

La Semaset a été créée pour intervenir dans la Zup de Montreynaud (1977, capital 500 000 F) sous l'impulsion d'un groupement bancaire local. L'opération conduite à la Métare dépend aussi d'une Sem, la Civse et Centre II de la Sedl nées de la même manière.

La ville garantit des emprunts, participe directement en prenant en charge les opérations de voirie - assainissement - espaces verts et assure les trésoreries de ces sociétés par de nombreuses avances voire des prêts sans intérêts. Ces sociétés renouvellent ainsi, en termes modernes, la traditionnelle association entre le prince et le financier. Bien que la municipalité en ait la présidence une cascade de délégations et de sociétés intervenantes dilue le contrôle et obscurcit le fonctionnement financier.

On se reportera à la thèse d'A Vant (p. 381) pour une critique dont je retiens les quelques points suivants. Pour la Semaset la garantie initiale de 3 millions de F votée en 1967 sera élargie jusqu'à 14 en 1977. A Montreynaud la participation de la ville s'élève à 94 millions en 1978 et malgré tout la Civse devra déposer le bilan en 1984. Centre II, malgré des largesses municipales encore plus importantes, aura des difficultés d'achèvement. La participation de la ville atteint 7 millions pour la première tranche, puis 36 pour la seconde dont 7 millions de participation au déficit. Je ne reprends pas toutes les aides plus ou moins légales de la ville dont je citerai la revente de terrains sous leur prix de revient. Malgré cela la ville doit admettre une réduction des surfaces de bureaux, de parkings, de commerces, la disparition d'aménagements comme quelques espaces verts. Enfin le financement des voiries et roades, hors opération, est également à mettre au compte de ces sociétés (elles en demandent avec vigueur la mise en place) car sans elles le succès commercial serait compromis.

Une fois enlevés 8 millions pour la dotation aux amortissements, l'effort d'autofinancement s'est amenuisé d'un dixième environ et réduit à 32,5 millions de F, comme prévu d'ailleurs au primitif de 1976 voté en 75. Ce n'est pas une somme négligeable mais elle est loin d'assurer la sécurité des emprunts comme il était de règle autrefois. La ville se trouve début 1976 avec un stock de 602 692 562 F de dettes et une annuité de 46,6 millions, moindre que le montant de cet autofinancement. Financièrement parlant on puise dans la trésorerie pour continuer et une partie des emprunts a servi en fait à rembourser l'annuité en capital ; une entreprise pourrait craindre la faillite. En même temps la gestion de la trésorerie a été médiocre puisque,

et c'est paradoxal, le bilan global dégage un confortable fonds de roulement de 72,7 millions de F. Aussi la nouvelle équipe se propose de le réduire à un strict minimum d'environ 1 à 1,5 mois des dépenses totales, ratio généralement admis.

Le bilan des « trente glorieuses » n'est pas toujours celui qu'on imagine. L'océan de prospérité générale a caché des disparités et des oubliés ou des sacrifiés de la croissance. Il a dans notre cas fait miroiter des espoirs fallacieux aux communes. Il est manifeste que bien des difficultés présentes entre 2000 et 2013 ont une origine lointaine, celle d'une course au développement sans limite parce que le crédit était facile et l'optimisme inébranlable.

### **Premiers accroc**

Le bilan des dix dernières années - 1966/1976 - n'est guère encourageant, la dette est passée de 218,6 millions de F à 680,5 soit le sixième rang des villes de plus de 100 000 h les plus endettées. Sa charge annuelle représente 28 % des recettes ordinaires ; si on tient compte que ce ratio ne devrait pas dépasser 30 % lors d'une phase de croissance démographique modérée la cote d'alerte est atteinte pour une ville qui, au mieux, stagne et traverse une période de transition économique. Cependant le stock de dette paraît encore supportable bien qu'en 1978 des différés d'amortissement viendront surcharger la barque. L'équipe sortante peut s'enorgueillir d'avoir largement amorcé la modernisation de la ville et de l'avoir transformée par quelques réalisations spectaculaires. Mais à quel prix ?

Malgré tout la question financière n'a pas joué le premier rôle dans la campagne électorale perdue par l'équipe au pouvoir. A l'exception de la hausse des impôts locaux dont la taxe d'habitation qui alimente la critique, la dette n'a que peu mobilisé en comparaison d'autres problèmes : situation précaire de Manufrance, difficultés économiques, personnalité du maire-ministre à qui sont reproché ses absences, faible impact des nouvelles réalisations par rapport aux attentes du public populaire, apparition de nouvelles formes d'opposition (comités de quartiers regroupant des associations ).

La nouvelle équipe municipale aborde ainsi une situation délicate. Son intention de faire baisser la pression fiscale sur les ménages, d'amorcer un effort pour l'entretien du patrimoine de la ville, d'investir dans les vieux quartiers, de ne pas diminuer drastiquement les subventions aux associations, se heurte à la nécessité de poursuivre les investissements et donc de continuer d'emprunter. Evidemment le moins possible. De même la restructuration des sociétés d'économie mixtes qu'il faut prévoir ne va pas sans une protestation auprès de l'Etat. Ses subventions ne couvrent pas la Tva réglée lors de leurs travaux. En outre une bonne partie des investissements qui relèvent de l'Etat - autoroute, enseignement supérieur - sont partiellement financés par la ville. Une des conclusions du rapporteur est sans fard : « les perspectives d'accroissement de la population [...] et d'augmentation des patentes industrielles ne nous permettent pas de faire un pari financier sur l'avenir ».

Pourtant un épisode malheureux entraîne les premiers accroc sérieux dans la politique d'emprunt. Il s'agit du « naufrage » de Manufrance que la municipalité Sanguedolce a essayé, mais en vain, de stopper par tous les moyens possibles pour sauver les emplois. Peu avant, sous la municipalité précédente, il y avait eu l'emprunt « luxembourgeois » souscrit pour renflouer l'opération Centre II et déjà à cette occasion les mécontents en avaient critiqué les clauses, en particulier le taux de 9 %. Mais calculé en unités de compte du système financier européen l'emprunt avait provoqué un surcoût, sans plus. Lors de l'affaire Manufrance la ville a eu à nouveau recours aux banques étrangères, ce n'était pas la première fois. Sans tous les



relever : prêt d'un million de F par la Nordwich union insurance life en 1971 ; 8 millions par le consortium United Oversea Bank/Banque de la Suisse italienne/Banque du commerce international suisse. Les financiers français pouvaient se montrer réticents quand les risques leur paraissaient flagrants, il fallait bien voir ailleurs.

C'était le cas pour Manufrance. Une première tentative de sauvetage de l'entreprise, l'intervention des banques Banexi et Bnp, avait échoué. Les épisodes malheureux vont ensuite se succéder, celui du plan Blanc (1975) rejeté par la nouvelle municipalité est suivi par plusieurs échecs jusqu'à la constitution en 1979 de la Société Nouvelle Manufrance. A cette occasion la ville garantit, entre avril et juin 1979, un emprunt souscrit en Suisse pour un montant d'environ 40 millions de F (16 millions F suisses) au taux de 4,5 % pour 12 ans auprès de la banque Gutzwiller Kurz Bungenier. Le maire fait remarquer que « les difficultés qu'il y a pour une entreprise comme la Nouvelle société Manufrance à obtenir des prêts auprès des banques françaises » ont conduit à cette solution qui paraît sans risque.

Quelques années après la ville se sent isolée devant les attermoissements du Conseil Général et l'absence de soutiens gouvernementaux, à partir de 1985. Ne pouvant supporter seule la charge intégrale de la garantie lors de la liquidation de la Société Nouvelle, elle prend la décision, à titre conservatoire, d'un nouvel emprunt de 20 millions de F suisse pour dix ans à 6 %. Malheureusement, et cela n'avait pas été envisagé, dans les années suivantes le F suisse s'apprécie continuellement par rapport au F français, les échéances sont de plus en plus lourdes. Après la disparition de la Sté coopérative ouvrière (Scop) qui a succédé à la Société Nouvelle il faut une fois de plus éponger la dette. La municipalité Dubanchet hérite du dossier et trouve enfin une solution que lui offre la Société Générale. La filiale suisse de cette banque rachète, avec ses fonds suisses, les obligations qui avaient été émises par la banque prêteuse ; en contre-partie la Société Générale, en France, consent à la ville un prêt équivalent soit 60 millions de F. Au total une note évaluée à 170 millions de F. On a connu pire récemment mais à l'époque la finance a fait une entrée tonitruante dans la vie des Stéphanois et dans les comptes municipaux.

Rien d'irréversible cependant mais nous sommes aux limites de ce qu'il est possible d'obtenir en fonction de règles et d'usages qui ont fait leurs preuves depuis bien plus d'un siècle. Les années suivantes seront tout à fait différentes.

### Depuis 1982 une ville libre de s'endetter mais une ville aux abois

Les lois de décentralisation viennent de tout bouleverser et s'il fallait choisir une date charnière entre deux époques de la vie municipale j'élirais la loi du 2 mars 1982 avant même la date de 1975 communément admise, elle, comme date d'un retournement économique. La tutelle de l'Etat disparaît en ce qui concerne les emprunts libérant ainsi les communes qui deviennent de nouveaux acteurs dans un marché financier totalement transformé. Un peu plus tard quelques mesures renforcent la tendance, ainsi les contrats d'emprunts ne relèvent pas du Code des marchés publics (2001) et le maire peut déléguer en matière d'emprunt (2002).

Les années 80 sont caractérisées par l'apparition de nouvelles formes d'épargne pour les ménages aussi bien que pour les entreprises dont les banques se disputent la clientèle. Du côté communal les investissements croissent à vive allure (croissance de population, besoins nouveaux des habitants, renouvellement des équipements, modernisation des réseaux, impulsion des groupements de communes, normes européennes). De 1984 au début des années 2000 les dépenses des communes sont en hausse constante d'autant que pendant

quelques épisodes de faiblesse économique la riposte la plus répandue consiste à investir en zones d'activité ou pôles de toutes natures destinés à attirer les entreprises pourvoyeuses d'emplois et de futures ressources fiscales. Parfois sans justification raisonnable et même pour le prestige, tout le monde se souvient de l'engouement irrationnel pour les « technopoles ». Les banques, au cœur de ces flux de capitaux en plein développement, se concurrencent durement et innovent en matière de formules pour les prêts et la rémunération des placements.

Finie l'époque des échéanciers sur 30 ou 40 années à taux fixes et aux remboursements réglés comme des horloges. La Caisse des Dépôts, les Caisses d'épargne, restent encore des interlocuteurs familiers mais les démarcheurs arpentent les couloirs des mairies pour proposer leurs nouvelles solutions adaptées aux besoins des collectivités publiques.

### **Investir à tout prix.**

La parenthèse d'une municipalité de gauche s'achève elle aussi dans un climat de difficultés financières même si flot de la dette a été plus ou moins endigué. La longue descente aux enfers de Manufrance puis de la Scop qui lui succède pèse lourd dans l'âpre bataille des municipales de 1983. Une nouvelle municipalité engage alors une politique financière hardie pour tenter de rétablir la situation ; elle échoue - ou n'obtient qu'un médiocre résultat - sur deux questions qui vont provoquer la démission du maire en 1994, ou du moins la précipiter.

Le climat économique en France repartant à l'embellie pendant cette deuxième moitié des années 80 le maire, après contacts avec la Caisse des Dépôts et quelques autres banquiers, choisit délibérément, et comme bien d'autres de ses collègues, de recourir à l'endettement pour soutenir très activement l'économie. Volontarisme ? pari raisonnable sur l'avenir ? coup de poker ? fuite en avant ? Ce débat va agiter le monde politique local pendant plus de dix ans. Il faut reconnaître que la municipalité précédente avait de son côté accueilli avec intérêt le processus de décentralisation engagé par le pouvoir central : « la réforme sur les compétences des collectivités locales [...] va nous permettre d'agir plus efficacement [...] dès le budget 1983 j'ai proposé qu'un effort financier particulier soit réservé à cet effet afin de permettre la mise à disposition des bâtiments industriels ». (Vivre à Saint-Etienne mars 1983). C'est d'ailleurs cette même municipalité qui prépare le projet de rétrocession de la friche Giron entre 1978 et 83 en préemptant environ un hectare de bâtiments, projet repris par ses successeurs. Mais l'implication de la nouvelle municipalité va beaucoup plus loin dans la démarche, il faut dire qu'elle a de quoi s'inquiéter avec environ 40 ha de friches industrielles dans la ville et des banques très réticentes à financer de trop petites Pme à capital familial.

La dette doit financer avec force et continuité le soutien à l'économie, option qu'assume le maire en déclarant (1994) : « nous avons dès 1983 choisi une politique d'intervention. Nous l'avons fait en toute connaissance de cause et sachant qu'il y avait quelques risques... ». Le taux de la taxe professionnelle passe de 18,1 % en 1982 à 15 % en 1988. Un service économique de la ville est mis en place qui devient cellule économique en 1990 avec à sa tête un directeur issu de la Caisse des Dépôts. Plusieurs zones d'activité sont relancées ou créées, autant que possible sur le territoire communal proprement dit par prestige et intérêt fiscal (Malacussy, Cotonne, Montreynaud, Simoc etc.) avant qu'on s'intéresse aux zones extérieures et la priorité c'est la politique de location-vente de locaux industriels. La Cour régionale des comptes qui a analysé la période 1989-1995 a dénombré 130 contrats pour une valeur de 870 millions de F. Pour l'investisseur c'est un avantage substantiel et souvent convaincant ; le risque c'est d'attirer des entreprises en difficulté qui trouvent ainsi un ballon d'oxygène et dans quelques cas disparaissent, parfois avant d'avoir remboursé

En somme la ville joue le rôle d'une banque et d'une banque très compréhensive avec ses débiteurs. Les séances du conseil municipal voient se succéder les dossiers, assez succincts la plupart du temps, suivis d'une brève présentation des justifications et d'un vote de la décision. Quelques-uns suscitent des débats. Ainsi lors des interventions dans ce qu'on a appelé la crise de la machine-outil et lors des déboires du Giat, malheureux successeur de la Manufacture d'armes.

Un exemple ? Le 6 septembre 1996 un programme de réhabilitation - aménagement est soumis au vote « pour donner au site [le tènement S A Berthiez, machine-outil] une vocation de parc d'activités industrielles mondiales ». Soit un peu plus de 4 millions de F en acquisitions foncières (environ 3 ha), 2,5 millions en travaux, 8 millions pour les bâtiments, un total de 15 millions de F avec les bureaux. La ville sollicitera une subvention auprès de l'Etat dans le cadre des Fonds européens dits Feder qu'elle estime à la moitié de la note. Le maire ajoute qu'il demandera aux dirigeants un engagement précis sur l'emploi, assorti d'un contrôle de l'utilisation des fonds. L'opposition se rallie bon gré mal gré au projet, de trop nombreux emplois sont en cause, tout en doutant de l'efficacité du contrôle. Mais elle renacle sur bon nombre d'autres dossiers : « il est temps de contrôler en toute transparence les cadeaux [...] ainsi nous voterons contre le dossier 452 parce qu'il y a un cadeau de 150 000 F sur les loyers et la taxe foncière [...] ce dossier nous paraît constituer celui pour lequel la ville s'engage de fait à perdre de l'argent ». Pour l'affaire du Giat la critique est encore plus nette « que penser du renflouement honteux de Winchester [filiale de Giat] aux USA par Giat déficitaire puisqu'une première mesure porte sur une garantie de plus de 300 millions [...] alors que Giat France s'apprête à mettre en place un retour à l'équilibre en supprimant 2 569 emplois [...] c'est proprement scandaleux ».

Dans ce maquis d'interventions et d'innombrables dossiers difficile de faire un bilan. Certaines actions étaient justifiées et furent utiles. La ville reconnaît avoir investi environ un milliard de F dans l'immobilier industriel entre 1989 et 1994 ; de 1983 à 86 les interventions concernent 50 entreprises et 8,6 ha de terrains. « La part des interventions économiques sur l'ensemble des dépenses d'équipement a certes été ramenée de 44,64 % en 1989 à 6,42 en 1995 mais sur la seule période 1989-1994 elles ont représenté en moyenne 31,45 % », sur 3,2 milliards d'investissement au total selon l'estimation de la Cour régionale des Comptes. La Cour ajoute : « les règles d'intervention n'ont jamais été établies d'une manière claire et transparente et n'ont pas donné lieu à une véritable évaluation. L'absence de tableau de bord précis et chiffré se fait gravement sentir » et surtout « la charge des interventions économiques [...] demeure bien supérieure aux recettes liées à ce type d'intervention ». Elle s'inquiète, entre autres exemples, que de 1989 à 93 la différence crédit/débit des opérations économiques serait un déficit de 46 millions de F au surplus non justifié.

La Chambre régionale déplore des « anomalies », des « manques de transparence, de précisions chiffrées, des surcoûts inutiles [...] l'abus d'exonérations fiscales », observations que les opposants ne manquent pas d'utiliser. Plus grave la validité des comptes administratifs est mise en cause. Ainsi les dossiers fournis au public, aux conseillers municipaux et à la Chambre ne concordent pas en tous points. Les règles de la comptabilité sont toutefois assez souples pour qu'on puisse ne pas s'étonner d'arriver à des résultats discordants. C'est plus inquiétant s'il s'agit de données brutes, recettes, dettes etc. Est-ce un manque de rigueur ? une volonté de manipuler la présentation des comptes ? Que penser de certains écarts : moins 250 millions de F d'épargne nette selon la Chambre, seulement moins 15,9 selon la ville ; autofinancement négatif de 435 millions en 1994 dit la Chambre, moins 137 dit la mairie ?

Inutile de préciser que quelques séances sont houleuses (entre autres 6 septembre et 2 décembre 1996), l'argument principal de la ville s'appuie sur le fait que la Chambre utiliserait des méthodes comptables « livresques » en oubliant les réalités du terrain. Elle ne tiendrait pas compte des opérations d'ordre comme lors d'un « compactage » de la dette qui consiste, en 1992, à emprunter 78 millions de F pour immédiatement rembourser une dette ancienne. Cela revient à faire figurer la somme à la fois en recette et dépense et gonfle le total. En l'absence de preuve de cette lecture des chiffres les conseillers n'insistent pas et ils reconnaissent que des contraintes particulières à la ville - nature et consistance des anciens terrains houillers ou industriels - problèmes sociaux particuliers à une région sinistrée - expliquent le recours « de temps en temps à quelques coups de pouce ». De même ils admettent que « les marges de manœuvre des collectivités locales sont limitées » et que « depuis 2 ou 3 ans les derniers budgets [...] ont été plutôt de profil bas ». Mais ils critiquent âprement d'abord le ciblage sur cette politique sans alternative ensuite les « interventions économiques chasse gardée de M le premier adjoint et du service ad hoc [...] un fonctionnement en vase clos émaillé d'un certain nombre de dérapages au regard de la loi ».

#### Evolution de divers types de dette 1989 - 1992

à la clôture de l'exercice	dette communale	dette bâtiments industriels	autres dettes	total
1988	1 491 300	228 682	122 517	1 842 499
variation 88/87	17 %	<b>76 %</b>	23,5	
1989	1 901 596	377 312	160 320	2 439 228
variation 89/88	27,5 %	<b>65 %</b>	30	
1990	2 074 192	496 272	145 626	2 716 092
variation 90/89	9 %	<b>31,5 %</b>	9 %	
1991	2 143 933	550 828	199 065	2 893 825
variation 91/90	3 %	11 %	36 %	
1992	2 955 713	584 144	210 905	3 750 762
variation 92/91	37 %	6 %	59 %	

En milliers de F

Source : archives municipales ( non classé ) : bureau de comptabilité, mairie.

*Le total a doublé entre 1988 et 1992. Pendant les trois premières années la dette en investissements industriels fait plus que doubler, le ralentissement est sensible dès 1992.*

#### Ratios d'endettement 1988 - 1995

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
dette totale	8 137	9 756	12 999	14 340	15 808	15 723	15 589	15 268
par habitant	<i>5 024</i>	<i>5 413</i>	<i>6 194</i>	<i>6 419</i>	<i>6 206</i>	<i>7 013</i>	<i>7 800</i>	<i>7 957</i>
(1)	24 %	26 %	30 %	30 %	34,7 %	32,1	34,5 %	30,9 %
annuité/RRF	<i>16 %</i>	<i>16 %</i>	<i>17 %</i>	<i>17 %</i>	<i>15,8 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>18,7 %</i>	<i>17,6 %</i>
(2)	103 %	105 %	106 %	100%	105 %	103 %	103 %	105,2 %
DRF+remb. dette / RRF								

Source : Direction des collectivités locales ; analyse financière municipale, archives municipales, dossiers non classés

En italique le ratio pour les villes de 100 à 300 000 h et après 1991 par rapport aux villes de même taille en communauté de communes. La différence est peu sensible. La dette totale diffère légèrement de celle présentée dans d'autres tableaux.

(1) annuité calculée par rapport aux recettes réelles de fonctionnement

(2) dépenses réelles de fonctionnement plus remboursement de la dette en capital par rapport aux recettes réelles de fonctionnement. Le ratio pour la strate nationale correspondante n'a pas été publié.

*L'annuité augmente régulièrement tandis que le même ratio pour les villes comparables se maintient. La dette ralentit sa progression. La dernière ligne indique comme pour le tableau de la dette 1989-95 un autofinancement défaillant.*

### **Une tentative de freinage ?**

Malgré tout il y a eu un freinage au vu des comptes administratifs (voir le tableau des CA de 1987 à 92) mais le pilote n'obtient pas la réponse souhaitée et se trouve encore emporté par son accélération précédente, il reste à la merci d'un dérapage.

Dans l'intervalle concerné (le tableau dépend de chiffres d'origines diverses mais il donne une excellente indication de la tendance générale) les recettes de fonctionnement augmentent, en apparence de 37 %. Nous sommes dans une période d'inflation marquée, l'Insee l'estime à 16 %, et les recettes n'ont donc augmenté que de 16 %. Les impôts locaux augmentent eux - aussi à un rythme légèrement supérieur. Le même calcul pour les dépenses de fonctionnement aboutit à une hausse de 16 %. Autrement dit la gestion c'est d'abord, on l'a souvent constaté dans cette étude, une contention du fonctionnement. Ce qui augmente d'un côté, par exemple les salaires ou les frais entraînés par des investissements nouveaux, est compensé par une sévère économie sur d'autres postes pour lesquels on peut attendre des jours meilleurs ou qui n'affectent pas excessivement la vie de la cité ou encore qui sont assez minimes pour qu'on n'y fasse peu attention mais assez nombreux pour faire masse ; il n'y a pas de petites économies quand on rogne de partout.

« Depuis 1983 - cela fait 8 années - nous avons beaucoup investi pour transformer Saint-Etienne. Et je crois que nous avons réussi : la ville bouge ! le budget municipal a bien absorbé les dépenses parce que dans le même temps, du fait des restructurations économiques, la masse fiscale augmente. En 1990-91 comme nous l'avions prévu l'équilibre est plus tendu. Cela nous impose des économies de fonctionnement et un léger ralentissement de nos investissements, c'est-à-dire que nous devons davantage étaler nos programmes. Alors faut-il s'arrêter ? sûrement pas ». (bulletin Nouveaux horizons mars 1991).

Malgré cela l'autofinancement brut n'équilibre jamais le total des investissements et lui reste toujours inférieur. Les dépenses d'équipements (cf le tableau des réalisations de 1984 à 94) se maintiennent en effet à un niveau élevé pendant cette période, avec un pic en 1989.

Les charges de la dette pèsent trop dans l'équilibrage des comptes. Ainsi les 230 millions de 1987 équivalraient à 266 en 1992 avec l'inflation or on doit à cette date 555 millions, à peu près le double. Un ratio très commode consiste à rapporter la charge aux recettes de fonctionnement une base essentielle du potentiel communal. La réponse est sans appel : on passe de 24 % des recettes en 1987 à 41 % en 92. Le recours à l'emprunt s'impose donc toujours et comme trop souvent il vient en dernier ressort rembourser la dette. Tout ce que le gestionnaire peut faire c'est contraindre cet effort d'emprunt, freiner, comme je l'ai observé, mais en sachant que le résultat est loin d'être immédiat. En apparence l'emprunt diminue, en F constants les 227 millions de 1987 seraient 264 en 1992 au lieu des 190 réalisés mais il faut tenir compte de l'effet d'aubaine de la vente du service des eaux dont il est question ci-dessous. Ces observations faites à grands traits et sans entrer dans le détail des fluctuations

annuelles dues aux aléas des décisions et travaux, parfois même à des décisions bien antérieures, témoignent que les paris sur l'avenir n'ont - pas encore ? - porté leurs fruits.

## Les comptes administratifs de 1987 à 1992

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
recettes de fonctionnement	972 857 976	1 007 531 796	1 070 608 382	1 151 609 522	1 294 323 215	1 333 400 713
dépenses de fonct	731 326 187	776 560 142	827 433 555	881 598 303	899 946 957	942 094 612
autofinancement brut	241 531 789	230 971 654	243 174 827	270 011 219	394 376 258	391 306 101
charge de la dette	229 974 595	209 381 491	377 387 318	369 483 460	376 846 611	<b>555 375 849</b>
autofinancement pour équipement	11 557 194	21 590 163	-134 212 491	- 99 472 241	17 529 647	<b>- 164 069 748</b>
dépenses équipement	424 348 854	546 458 858	<b>663 535 504</b>	487 377 175	508 591 493	458 595 944
équipement non autofinancé	412 791 670	524 868 705	<b>797 747 995</b>	586 849 416	491 061 846	622 665 692
recettes d'équipement hors emprunt	112 316 361	100 234 830	141 949 925	174 359 379	267 418 675	455 910 433
emprunt	227 774 000	373 090 000	<b>659 813 000</b>	400 280 000	254 175 000	190 000 000
roulement fin exercice	- 26 705 589	- 78 249 455	- 74 234 537	<b>- 86 444 375</b>	- 55 912 746	- 32 668 004

Source archives municipales : comptes administratifs, versements non classés

Les investissements autres qu'économiques ne sont pas négligés, ils passent au second plan ; la ville fonctionne et assure la vie quotidienne des Stéphanois. Mais tout reste déterminé par l'horizon de la dette à apurer et de ses charges annuelles qui déséquilibrent l'ensemble des comptes. Si des solutions sont à l'occasion trouvées pour atténuer la mauvaise situation financière, comme on va le constater ci-dessous, elles ne règlent jamais le problème. Le bilan reste négatif cependant comme le dit un observateur « vous n'avez pas maîtrisé la dette mais vous avez un patrimoine très riche qui est le garant de cette dette », une opinion que je laisserai à son auteur, R Barre selon Y Espagnet, (voir bibliog.) et dont on peut longuement discuter.

### « Revaloriser le fonds de commerce »

Lorsque le 8 janvier 1990 le maire soumet aux élus une proposition visant à établir un nouveau prix pour l'eau fournie aux Stéphanois par le service municipal il n'imagine évidemment pas qu'il vient de lancer une polémique qui va s'étirer sur dix ans, qui se jouera devant les tribunaux et qui sera une des raisons de sa démission en 1994. L'origine ? les remèdes choisis pour désendetter la ville.

Une nouvelle délibération proposée le 29 mars décide de porter le prix du m<sup>3</sup> à 4,5 F car « le tarif actuel de 3,52 F [voté le 8 janvier] se situe dans la moyenne nationale [...] mais ne permet pas de constituer des réserves financières pour permettre un autofinancement important ». En particulier la construction d'une vanne d'évacuation de crue sur le barrage de Lavalette ne pourrait être entreprise « sans recourir à un emprunt important ». Tout est dit : situation difficile des finances communales, emprunt supplémentaire à redouter, choix d'une échappatoire spécieuse.

Le prix venait d'être augmenté de 4 % par rapport au tarif de 1989, cela paraît insuffisant au maire qui prévoit même une nouvelle augmentation dans les prochains budgets. Cela pourrait procurer 17 millions de F et faire grimper la note de 28 % or, selon l'opposition, les travaux à Lavalette sont déjà financés puisque le service dégage assez souvent un excédent de fonctionnement. Il est certain que la ville bénéficie de ses très importants investissements du XIX<sup>e</sup> et supporte moins de frais par rapport aux villes qui recourent à des pompes lointaines et des traitements coûteux. En fait l'augmentation revient à un impôt supplémentaire payé par les seuls abonnés. D'autre part le bénéfice n'étant pas légal et le budget du service des eaux strictement séparé du budget général, les nouvelles recettes ne peuvent améliorer la situation de la ville. A moins de manipulations comptables qui furent d'ailleurs soupçonnées par l'opposition. Pour elle la décision du maire est liée aux discussions en cours avec la Générale des Eaux à qui reviendrait le service. Cette société est déjà présente dans l'aménagement de l'espace Fauriel, le réseau de télévision cablée, le golf ; la gestion de l'eau conforterait sa position. Mais comme des contacts sont en cours pour une association avec les communes de la couronne est-il judicieux de négocier une privatisation avant d'avoir défini une structure intercommunale ?

Mise aux voix la délibération est adoptée par la majorité. L'accord du conseil ouvre la voie à la concession d'exploitation du service qui est en régie depuis 1989. A la suite de négociations avec la Générale et la Lyonnaise des eaux les deux compagnies, en concurrence pour d'autres chantiers stéphanois, s'associent sous la raison sociale Société Stéphanoise des Eaux.



Plus tard, en 1994, le maire reconnaîtra volontiers qu'il « a revalorisé le fonds de commerce » pour obtenir de meilleures conditions lors des négociations avec la Générale des Eaux et que de toute façon le prix de revient de l'eau, impossible à définir selon lui, ne résultait que d'« usages immémoriaux ». Il y avait « la possibilité de dégager des profits importants » mais le maire reconnaît aussi qu'une « question de cette importance [...] aurait dû être tranchée avec moins d'insuffisances d'explications [...] il s'agit d'un très bon contrat, peut-être fallait-il expliquer davantage ? »

### **Un impôt sur l'eau ou un emprunt déguisé ?**

Je ne retracerai pas tout le détail des épisodes judiciaires de ce long feuilleton qui a eu des échos nationaux : tentatives de conciliation en commissions - audits - comité des sages et d'experts - conflits avec les syndicats d'ouvriers communaux - recours d'abonnés refusant de payer leur facture - refus des communes de la couronne en 1991 et 92 de payer l'augmentation - recours de l'opposition.

En définitive le 22 décembre 1994 le Tribunal administratif de Lyon annule la délibération fixant le prix de l'eau et propose, en l'absence d'une comptabilité analytique et d'une méconnaissance des volumes produits, un audit pour déterminer le juste prix

#### *Quelques repères à propos de la question du prix de l'eau*

##### Hausse du prix eau/assainissement

1990 - 92 : **124 %**

1992 - 95 : 13,5 %

1995 - 2001 : 33,7 %

en 2000 la ville est au 3ème rang des prix en France : 4,5 F 1990 - 6,2 F 1991 - 7,9F 1992 et 8,4 en fin de la période de négociations. La hausse est imputable à hauteur de 60 % aux travaux d'assainissement

14 déc. 1993 et 22 déc. 1994 le tribunal administratif annule les tarifs 1991 et 1992

9 et 30 sept. 1996 le jugement est confirmé par le Conseil d'Etat

Les nouveaux prix (CM juin, septembre 1995 et janvier 1996) sont annulés par le tribunal administratif le 29 janv. 1997

Le tribunal de grande instance désigne deux experts et la ville une société pour un audit ; le prix est fixé à 7,02 F, entériné par le tribunal administratif le 5 juin 1998 (premier jugement en 1997)

Le tribunal administratif rejette les ultimes recours d'usagers, le 2 mai 2001

La mairie remboursera, le concessionnaire accepte les nouveaux tarifs

40 % des usagers (soit 39 211 comptes) demandent le remboursement de 1,9 million d'euros pour la période en régie et 0,55 pour celle de concession

Evolution prévisible : une hausse due aux travaux d'assainissement... !

Dès le début les opposants au projet mettent le doigt sur les faiblesses de la manœuvre. La question dépasse le prix de l'eau qui aurait dû un jour ou l'autre augmenter, les récents travaux d'assainissement l'ont démontré. De même il était justifié de faire participer les communes desservies. Ce sont le droit d'entrée puis la redevance pour occupation de l'espace public et le droit d'usage d'équipement public (par ex. les barrages) qui posent problème ainsi qu'un certain nombre d'irrégularités relevées par les juges et experts.

Le droit d'entrée initial de 350 millions de F a été ramené à 338, c'est à l'évidence une recette du genre ballon d'oxygène pour les finances mais la Stéphanoise l'amortit en incluant 33,3 millions de F annuels dans ses charges de production soit 2,86 F par m<sup>3</sup>, le prix en 1992 est ainsi de 7,9 F. Ce qui revient à dire que ce droit n'est qu'un emprunt déguisé sur les 30 ans prévisibles du contrat et au taux, excessif, de 9,2 %. Et que sa charge annuelle est payée par les consommateurs mais non par l'ensemble des contribuables. Y échappent en effet les sociétés soumises à la taxe professionnelle qui assurent 44 % des rentrées fiscales. Sans cet impôt sous-jacent qui rappelle l'octroi, le m<sup>3</sup> avoisinerait les 5 F.

D'autre part la suppression du droit d'usage (19 millions de F ramené ensuite à 6), que le Conseil d'Etat n'accepte pas, est également revenue à un nouvel emprunt déguisé par l'ajout sur les factures d'une prime fixe sur l'assainissement. Autres irrégularités : le budget annexe de l'eau assainissement disparaît en 1992, ce que les juges administratifs estiment abusif car la ville conserve des obligations d'investissement dans ce domaine ; quand on rétablit ce compte en 1997 un versement de 16,68 millions d'euros fait au budget principal de la ville en 1996 ne réapparaît pas (voir l'encadré ci-dessous). La question est même posée, et reste sans réponse, d'un transfert illégal de l'excédent du budget annexe des eaux au budget principal. Avec quelques autres observations, auxquelles la ville répond de son mieux, cela fait partie des « discordances inexplicables » que relève la Cour Régionale des Comptes.

Dans ses premières observations la Cour a aussi critiqué un contrôle insuffisant de la Stéphanoise des Eaux, même si quelques audits externes aient été assez utiles. Surtout il n'y a pas de contrôle des comptes, probablement par manque de personnel municipal qualifié ; si du personnel existe il est affecté en priorité à d'autres tâches (contrat du Furan, barrages). Cependant les contribuables paient des frais de contrôle alors que le conseil municipal ne dispose pas d'un tableau de bord permettant de suivre la gestion ; de même la mairie est mal informée sur les services proposés à la clientèle.

Quand la ville répond elle est parfois évasive ou esquive la question comme sur les irrégularités du rétablissement d'un budget de l'eau évoqué ci-dessus : « il est difficile d'apporter des explications » faute d'un inventaire du patrimoine. Sur le droit d'entrée « qui permettait de redonner au budget des marges de manœuvre », les arguments sont meilleurs puisque le tribunal administratif, en 1995, reconnaît à la ville le droit « de percevoir une redevance à raison de l'occupation de son domaine public par les canalisations et branchements ». Ce qui permet de transformer le droit d'entrée, supprimé en 1992, en trois versements pour occupation du domaine public d'un total de 338 millions... l'ancien droit d'entrée ! Enfin pour la gestion en général les positions de la ville sont également difficilement défendables et elle admet qu'il « conviendra de clarifier ses comptes par rapport aux exercices passés et futurs ».

L'opposition est accusée de se servir du dossier à des fins électorales, on lui oppose que nombre de grandes villes se sont déchargées du service des eaux dans des conditions semblables. Mais pourquoi, ajoute-t-elle, avoir cédé le service si le maire savait que le prix allait plus que doubler ? : « parce que l'épargne brute ne vous permettait pas d'emprunter » (CM janvier 1996). Le maire a effectivement admis (1994) qu'il tentait par cette manœuvre de diminuer la dette. Et quand l'opposition reproche en plus à la majorité d'avoir terni l'image de la ville la réponse passe au registre du patriotisme local (du chauvinisme ?) : « que reproche-t-on aux Stéphanois ? d'avoir trop souffert, de s'en être sortis tout seuls ? ».

*Le dédale des comptes...*

Extrait du rapport de la Cour régionale des comptes

« Ce droit d'entrée irrégulier a été supprimé par un avenant n° 7 et remplacé par une redevance d'usage des barrages capitalisée pour 16,68 millions d'euros et une redevance d'occupation du domaine public. Ces deux sommes ajoutées à la redevance d'occupation capitalisée du service d'assainissement donnent un montant total de 59,15 millions d'euros égal au droit d'entrée initialement payé à la ville de Saint-Etienne (388 millions de F).

La ville a donc demandé à la S. S des Eaux [...] de compenser les sommes dues au titre du remboursement du droit d'entrée, pour partie par une redevance d'occupation du domaine public de 2,59 M d'euros capitalisée en partie pour 23,78 M d'euros au titre de l'eau et 18,69 M au titre de l'assainissement et, pour le solde, par une redevance barrage que le délégataire devait verser à la ville, soit une valeur capitalisée [...] égale à 16,68 millions d'euros.

Le montant de cette redevance d'usage au lieu d'être perçu annuellement [...] a donc été versé en une seule fois au budget principal de la collectivité [...] à une date à laquelle le budget annexe de l'eau n'avait pas encore été rétabli. Il a pu être constaté qu'aucun transfert n'a été opéré en 1997 au bénéfice du budget annexe au titre des 16,68 M d'euros perçus par le budget principal ».

Ils ne s'en sont pas encore sortis. Le budget de la ville a certes reçu le secours du droit d'entrée/occupation du sol pour les exercices 1992 - 93 - 94 mais les difficultés sont évidemment réapparues dès la préparation de l'exercice 95. Un boulet d'environ 3 milliards de dettes et leurs 465 millions d'intérêts annuels entrave toujours les finances municipales. Le 21 avril 1994, peu avant les élections de 1995, le maire démissionne ; la querelle de l'eau a été, si j'ose me permettre ce mauvais jeu de mots, la goutte qui fait déborder le vase... « L'affermage de l'eau n'est pas un échec, mais n'a pas été forcément une réussite et cela en partie du fait d'un problème de communication [...] j'ai endetté la ville ? c'est vrai mais pas en vain ». Que penser de cette conclusion du maire datée de 1994 ?

## Compte administratif de 1995

(en millions de F)

population : 201 569

### A - Fonctionnement

Recettes : **1511,6**

dont impôts locaux 724,3 ou 48 % (194 en taxe d'habitation et 316 taxe professionnelle)

dotation globale de fonctionnement 337,8 ou 22 %

Dépenses: **1401,9**

dont dépenses en personnel 678 ou 48 %

charges financières 239,3 ou 18 % mais hors emprunts pour le Centre de congrès de l'espace Fauriel passé dans la rubrique « art et culture »

équipement brut 319

Dépenses de fonctionnement des services opérationnels (357,5 soit 26 % du total des dépenses de fonctionnement) :

1 - Aménagement urbain 8 %

2 - Développement économique 4 %

(pour ces deux rubriques ce niveau d'analyse ne permet pas de distinguer le détail, l'aménagement urbain comporte des zones d'activité par exemple)

3 - Gestion de l'espace public 17 %

4 - Education 13 % - action sociale 21 % - sport animation 10 %

5 - Art et culture 17 %

Etc.

### B - Investissement

Recettes: **487,5** en 1995 disparaissent les recettes versées par la Stéphanoise des eaux d'où une baisse de 16 %

dont dotation globale d'investissement 112

Dépenses: **578,3** en baisse de 17 %

Dont remboursement en capital de la dette 220 ou 38 %

Dépenses d'investissement des services opérationnels (230 soit 40 % du total des dépenses d'investissement) :

1 - Aménagement urbain 57,6 ou 25 %

2 - Développement économique 35,5 ou 15 %

(Même observation que ci-dessus § A)

3 - Gestion de l'espace public 45 ou 20 %

4 - Education sport animation action sociale 56 ou 27 %

5 - Art et culture 21 ou 9 %

Etc.

### C - épargne brute 109,7

Elle est obtenue par une double action, en premier une contraction des dépenses de fonctionnement portant sur les services et frais généraux mais non sur la dépenses pour le personnel qui croissent encore un peu, puis une légère hausse des impôts locaux.

## D - Dette

Dette au 31 décembre **3 057 millions de F**

L'annuité est de 465 millions de F dont 224 en capital et 241 en intérêts

Soit (source Direction générale des collectivités locales sur la base d'autres données mais le résultat est peu différent) **15 268 F par habitant / an**

La moyenne des villes entre 100 et 300 000 h dans une communauté urbaine est moitié moindre avec 7957 F

L'annuité par rapport aux recettes réelles de fonctionnement est de 31 %, moyenne de la tranche urbaine est de 17 %.

la situation de la ville malgré une légère baisse de ces ratios ( 15 590 F /h/an - 34 % pour annuité/RRF en 1994 ) est tout à fait dangereuse. Les dépenses de fonctionnement plus la charge de la dette excèdent les recettes. Il a fallu emprunter 200,7 millions de F

NB : ce tableau a été établi à partir des documents publiés par la mairie, du compte administratif ainsi que de documents édités par la Cour régionale des Comptes; ces trois sources ne concordent pas toujours comme je l'ai remarqué ci-dessus.

Le lecteur - si toutefois il s'en trouve au moins un arrivé jusqu'ici - aura remarqué que, par rapport au texte de la première partie et au tout début de celle-ci, les aspects traditionnels du budget, recettes - impôts locaux - dépenses de fonctionnement - investissements consacrés à la vie quotidienne des Stéphanois, ont perdu une grande partie de leur importance. En effet la vie financière, s'agissant du déroulement des affaires courantes, a depuis bien longtemps acquis une vitesse de croisière, qu'on songe par exemple aux frais de personnel, à l'entretien courant des bâtiments, aux subventions etc. Comme dans une affaire commerciale bien rôdée les décisions ne sont plus vraiment discutées et s'enchaînent selon la tradition de la maison.

Par contre les aspects économiques de la vie communale ont pris, et de loin, la première place. Au XIX<sup>e</sup> les emprunts venaient à l'appui des indispensables équipements et aménagements urbains, rues et boulevards, égouts, adduction d'eau, cimetières, barrages, accès routiers ; désormais, même s'ils jouent encore ce rôle, ils soutiennent une active politique économique d'aides et d'interventions les plus diverses pour conserver, voire développer, entreprises, emplois, logements et ressources fiscales, notoriété. Dans le cas stéphanois il est un objectif supplémentaire que toute municipalité se doit d'atteindre : ne pas décliner, rester au rang des plus grandes villes, en garder l'image, et, au risque de quelques contorsions, dépasser ce seuil fatidique des 150 000 h, toujours pouvoir se comparer à Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand pour ne citer que quelques voisins. Ce dernier objectif a manifestement conduit, lui aussi, à des excès et des imprudences dans la gestion.

Contrastant avec cette mécanique ronronnante, les municipalités tiennent aussi à marquer leur direction des affaires communales par quelque décision touchant le cadre de vie : plans de circulation, réaménagement des grandes places publiques, parkings, plus rarement par quelque édifice symbolique de sa politique. Il serait inexact de penser que l'urbanisme proprement dit avait disparu des préoccupations municipales mais en dehors d'actions ponctuelles destinées, en principe, à retenir la population dans les limites communales et d'interventions en faveur de la promotion immobilière privée, le souci majeur était l'emploi et

la conversion des friches industrielles ce qui n'était pas convenons-en une mince affaire. Un retour aux grandes opérations urbanistiques, préparé déjà par l'adjoint à l'urbanisme et futur maire, caractérise la période suivante sans que les problèmes économiques soient réglés.

Il n'est donc pas étonnant que la question de la dette continue d'être le fil conducteur de la suite de cette histoire financière. Mais avant de m'engager dans les derniers épisodes je propose un détour par la question des transports en commun qui illustre à merveille les embarras de la gestion et marque la transition entre deux équipes municipales aux méthodes bien différentes.

### **Les nombreux avatars d'une société de transport**

Divers épisodes précèdent la création le 1 janvier 1955 du Syndicat du réseau des transports en commun de la région stéphanoise (S.R.T.C) par la ville et le département. Il fusionne les réseaux CFVE et TE (celui-ci en régie municipale depuis 1929, cf première partie). Une concession est accordée jusqu'au 31 décembre 1980 et la CFVE (filiale d'une société qui elle-même dépend d'une société suisse) en reçoit l'exploitation.

Le syndicat, à vocation unique, organise le transport dans un périmètre comprenant la ville et l'Ondaine soit 6 communes. En 1975, sans oublier de nombreux dysfonctionnements dûs à une politique d'investissements médiocre, le déficit chronique, comme autrefois... oblige la ville à en couvrir 70 % et le département 30 %.

Pour corser la situation en 1974, après promulgation de la loi créant le versement transport par les entreprises, naît un autre syndicat : le S.I.T.R.A.C dévolu à cette fonction d'encaisseur (le précédent périmètre plus la périphérie soit 13 communes). C'est en effet un outil intéressant pour alimenter des caisses périodiquement vides mais la coexistence des deux entités ne peut être que conflictuelle. Il existe une véritable inadéquation entre les périmètres du Sitrac et la concession Cfve et un manque de coordination que ce soit pour les tarifs ou les réseaux. Sans compter des doubles casquettes dans les conseils respectifs qui finissent par reléguer le Sitrac à un rôle de collecteur sans influence.

Le 19 décembre 1980 la fin de la concession est l'occasion de simplifier par la création du S.I.O.T.A.S (syndicat intercommunal pour l'organisation des transports de l'agglomération stéphanoise) organisme unique pour le transport et la gestion financière ; le département se retire du syndicat Le conseil d'administration est composé par les délégués des conseils municipaux : 8 pour la ville, 24 pour les douze autres communes. Ses ressources proviennent du versement transport, des contribution des communes, de subventions et emprunts. Il est secondé par un personnel technique et administratif spécialisé qui risque de manifester, du fait de ses compétences, une certaine autonomie.

Le groupe Via Transexel (division du groupe Via Gti), obtient la nouvelle concession le 1er janvier 1981 et sous le nom de S.T.A.S (société des transports de l'agglomération stéphanoise) se charge de l'exploitation, de la gestion et du recrutement du personnel. Les investissements sont du domaine du Siotas ainsi que les résultats d'exploitation. Le déficit, qui, lui, traverse imperturbablement tous ces épisodes, revient aux communes. Par ailleurs le Siotas dépend largement de la ville qui assure environ 85 % de son fonctionnement. En 1987 le renouvellement du matériel aboutit au choix de Transcet, filiale de la Caisse des Dépôts. L'exploitation lui est aussi confiée et la TRAS (transports urbains de l'agglomération st.) apparaît en 1988 (l'acronyme Stas date de 1991 comme raison commerciale et remplace

Tras). Transcet offre des solutions techniques intéressantes mais surtout cela permet à la ville la renégociation de prêts consentis par la Caisse des Dépôts. Elle obtient des taux plus avantageux, ce qu'on peut considérer comme un cadeau d'entrée octroyé par la Caisse, bon à prendre en ces périodes de difficultés pour les emprunteurs.

La commune a-t-elle réglé la question des transports publics ?

### **Embrouillaminis ; irrégularités ?**

Pendant la gestion de la TRAS le Siotas lui concède des avances de trésorerie qui sont investies en placements financiers. Le but est de réduire le déficit d'exploitation (il se monte par ex. à 52 091 045 F en 1995) mais non de préparer des investissements. Le Siotas peut même s'endetter (180 millions en 1993) alors que la Tras dispose parfois d'excédents selon un audit de la Cour des comptes régionale lorsque des avances sont budgétées en début d'exercice donc avant tout compte d'exploitation.. Toujours d'après la Cour « il ne s'agit pas de fonds destinés à produire un quelconque intérêt mais bien d'une subvention d'équilibre dont la vocation est de combler un déficit né de l'activité de la Tras [...] il y a confusion entre les sommes versées au titre de la participation au déficit et celles payées pour la mission de gestion du réseau ».

Pendant l'entre-deux-guerres la ville épongeait sans cesse les déficits ; maintenant cette politique, sans doute explicable puisqu'il faut à tout prix assurer ce service, est devenue illisible tant les arrangements et « le manque de clarté » des comptes atteignent des sommets . Le Siotas répond que « le manque de transparence dans les relations Tras/Siotas ne permettait pas de connaître les besoins réels de financement des investissements [...] la Tras faisait état d'un besoin urgent de trésorerie [...] les avances ont été justifiées par des programmes d'investissements réalisés à brève échéance » (ce dernier argument est réfuté par l'audit). Le syndicat explique encore que, par exemple, un emprunt souscrit en 1993 n'était pas indispensable puisqu'à la régularisation des comptes et grâce à la situation de la Tras il a pu rembourser 100 millions par anticipation entre 1995 et 1997.

Autre exemple de ces comptes d'apothicaire, le compte administratif 1994 du Siotas mentionne 39 millions de F d'intérêts, donc mis à charge des communes, alors qu'il s'agit d'un emprunt contracté pour assurer un volant de trésorerie à la Tras. « La rémunération versée à la Tras est noyée dans les avances destinées à couvrir le déficit d'exploitation » ; toujours en 1994 le déficit est de 60 millions (chiffre arrondi), le Siotas verse 62 millions en incluant la rémunération puis demande en 1995 un reversement de 2,5 millions. La Cour rappelle qu'en toute régularité le Siotas n'aurait dû demander qu'environ 400 000 F différence entre le déficit et la participation au déficit. On s'y perd...

### **Une rupture inévitable**

Le nouveau maire qui a en priorité le souci légitime de constituer enfin une coopération communale autour de Saint-Etienne accepte de présider le Siotas, étape préalable et évidente d'une structure intercommunale solidaire. Mais il se trouve face à une gestion passablement obscurcie, de plus la Caisse des Dépôts n'est pas seule mais associée à des banques dont le Crédit Agricole. Quelques-unes estiment qu'il n'est plus de leur vocation de gérer des transports et souhaitent se désengager.

La ville propose alors une réorganisation incluant toujours la Caisse des Dépôts associée maintenant à VIAGTI, groupement spécialisé dans les transports. « Au sein de la Stas c'était panique à bord » déclare le maire à un journal régional, en effet le manque de transparence entre Tras et Siotas, dénoncé par l'audit de la Cour des comptes et auquel il s'agit de mettre fin, couvrait de fortes divisions entre personnes et nuisait à la prise de décision. La nécessité de renforcer l'intercommunalité l'a emporté sur les arrangements à l'intérieur du Syndicat.

Après quelques derniers épisodes les transports qui dépendent maintenant de Saint-Etienne Métropole (2001) sont gérés par Transdev filiale de la Caisse des dépôts (groupe Veolia - Transdev en 2011) qui a, toujours avec la Stas comme exploitant, un périmètre de 43 communes du sud de la plaine à l'Ondaine et au Gier. La Métropole a consacré 10 millions d'euros au développement des transports urbains pour 2013.

### Les années de tous les dangers : de 1995 aux emprunts « toxiques »

Après plus d'une décennie d'une politique financière très - trop ? - volontariste l'équipe municipale tente pendant deux mandats successifs d'infléchir l'interventionisme économique et de redresser le bilan. La ville de Saint-Etienne n'est pas la seule dans ce cas, il en est ainsi pour de très nombreuses agglomérations, mais pèse toujours ici le lourd héritage de la crise qui a vu la disparition des activités traditionnelles sans que la relève soit assurée. La ville va rester dans le peloton des communes les plus endettées tout en s'efforçant de continuer des investissements indispensables.

Contrairement à ce que la polémique engendrée par cette situation peu enviable pourrait suggérer, la gestion a, de l'avis de tous les observateurs, été sinon d'une rigueur extrême du moins toujours scrupuleuse. Ce qu'observe la Cour régionale des comptes qui « n'a pas relevé d'éléments particuliers pouvant affecter la fiabilité des comptes produits » et, de même, « les opérations de clôture des exercices [...] n'appellent pas de remarques particulières à l'exception toutefois des provisions pour risques financiers ». Les précédentes observations étaient d'un autre ton. Bien entendu la guérilla des questions - réponses pendant les séances du conseil municipal a parfois été intense et la Cour régionale n'a pas manqué de souligner que, lors de ces joutes politiques, la présentation des documents n'a pas toujours été d'une clarté exemplaire ou d'une bonne volonté manifeste.

Dans le texte et dans les tableaux annexes :

lorsque les données chiffrées sont reprises des rapports de la Cour régionale des comptes (CRC) il s'agit du budget principal, sauf pour l'analyse de la dette. Il existe en effet huit budgets annexes : eau, lotissement, abattoirs, laboratoire, chauffage urbain, activités funéraires et les deux principaux qui sont l'assainissement et les affaires économiques. Le poids de ce dernier dans l'endettement communal explique sa réintégration dans les comptes, il a récemment rejoint le budget principal. J'ai eu recours, en plus des nombreux documents publiés par la ville, au « Bulletin d'informations statistiques de la Direction des collectivités locales » du Ministère de l'Intérieur (DGCL). Il distingue agglomération ou groupement fiscalisé et ville proprement dite mais là encore, selon les études, les budgets annexes sont ou non intégrés. Ajoutons à cela que les méthodes comptables peuvent varier et on comprendra qu'il existe souvent des divergences entre les données. Mais elles sont minimales et ne peuvent modifier les conclusions qu'on peut en induire.



## La moindre des économies peut contribuer au maintien des bénéfices...

Les recettes de fonctionnement ont progressé de façon régulière alors que les dépenses ont un peu accéléré le rythme - j'allais écrire : comme toujours - mais il faut convenir que cette fois, si en fin de période l'écart se stabilise, la capacité théorique d'autofinancement a atteint un minimum qu'il serait dangeureux de creuser encore.

La politique appliquée en matière d'impôts locaux est en première ligne dans cette gestion. Depuis des décennies la ville affiche un potentiel fiscal inférieur à celui de la moyenne des villes de même taille, rien de mystérieux en cela depuis la disparition de ses anciennes activités. En 2008 il est de 743 € contre 792 et, à titre d'exemples, 624 contre 631 en 2002, une exception, mais 667 € contre 718 en 2004. Toucher aux impôts locaux est donc un exercice délicat et, de plus, la commune n'en est pas vraiment maîtresse. Les taux dépendent d'elle mais non les bases ; cependant comme le contribuable a des difficultés à distinguer le taux et la base, la part communale dans l'empilement des échelons territoriaux, on peut jouer sur ces ambiguïtés. Des baisses ont été décidées plusieurs fois, en particulier en 2004, 2006 et 2007 pour contribuer au maintien d'un certain pouvoir d'achat de la population imposable et aussi pour freiner les départs en périphérie. De l'avis de nombreux observateurs, et je suis de leur nombre, l'impôt local ne joue qu'un rôle accessoire dans ce phénomène. Quoi qu'il en soit il a fallu reprendre une hausse modérée de la pression fiscale afin de renforcer la marge d'autofinancement et de provisionner des réserves budgétaires compte tenu des incertitudes pour les échéances à venir. Sans entrer plus avant dans le détail de la fiscalité locale il reste que la ville dispose de médiocres ressources qui entravent sa gestion alors que les charges de fonctionnement et les investissements ne diminuent pas mais au contraire ne peuvent qu'augmenter. Le handicap stéphanois se traduit par une participation de l'imposition locale - malgré son poids élevé - toujours inférieure à la moyenne de la state de comparaison : 27,5 % des recettes de fonctionnement en 2000 contre 32,7 ou 28,5 % contre 34,2 en 2005 par exemple. S'ajoutent aux ressources la dotation globale de fonctionnement, environ 50 millions d'euros soit 20 % des recettes ainsi que les retours de fiscalité de la Métropole, par exemple 46 millions en 2011.

Une situation dont la médiocrité n'a cependant rien de comparable à celle souvent observée au XIX<sup>e</sup> ou au début du XX<sup>e</sup>. Autrefois on pouvait compter sur la reprise des affaires et s'appuyer sur la croissance démographique pour redresser la barre et espérer de meilleures rentrées d'autant que la population était loin d'exiger le niveau de services auquel elle s'est depuis habituée.

## Une gestion habile pour des résultats mesurés

### Le fonctionnement (2000 - 2009)

en euros courants par habitant mais 100 € de 2 000 valent 120 en 2010, source DGCL

	2000	2002	2005	2007	2009
recettes de fonctionnement	1 446 (1 325)	1 430 (1 241)	1 490 (1 322)	1 491 (1 373)	1 522 (1 304)
dépenses de fonct.	1 360 (1 230)	1 334 (1 116)	1 408 (1 194)	1 424 (1 255)	1 460 (1 199)
excédent	87 (96)	96 (125)	82 (128)	67 (118)	62 (105)
capacité d'autofinancement	161 (155)	163 (174)	138 (178)	126 (174)	147 (157)
fonds de roulement	- 94 (19)	- 8 (40)	21 (39)	12 (50)	- 30 (41)

(xxxx) ratio pour la tranche comparable : villes de plus de 50 000 h dans un groupement fiscalisé

Les dépenses ont un peu augmenté, de 8,2 % selon la CRC entre 2004 et 2009 mais depuis 2007 elles plafonnent. S'agissant des dépenses courantes une politique de maîtrise poursuivie depuis bien des années a porté ses fruits alors que des charges nouvelles, liées à la mise en service d'équipements engagés bien antérieurement, doivent être assurées.

La ville se situe pour ses dépenses de fonctionnement au-dessus de la moyenne de la strate comparable, 1 424 € par habitant en 2008 au lieu de 1 255 (par ex. 1 360 en 2000 contre 1 230 et 1 408 en 2005 contre 1 194). Seul le poste du personnel (environ 3 500 emplois) se maintient à un niveau élevé, voire progresse, soit 56 % du total en 2009 malgré des efforts sur le taux de remplacement des départs à la retraite. Là aussi quelques rappels de ratios l'illustrent : 624 € par habitant contre 587 (moyenne de la strate) en 2000, 679 contre 590 en 2005, 748 contre 637 en 2008. Comme dans la plupart des villes centre d'agglomération la délégation de services à des structures communautaires n'entraîne pas une diminution proportionnelle des effectifs. C'est souvent le cas des villes en difficulté économique dans une région déprimée, les municipalités ont tendance, et c'est compréhensible, à ne pas trop freiner l'emploi municipal pour lutter contre le chômage et soutenir la consommation. Evidemment la limite est celle du clientélisme. La modernisation des services a également permis quelques économies. Mais un correctif important doit être apporté, si l'inflation est prise en compte il s'agit, pour toutes les agglomérations, d'une baisse. Les contraintes économiques puis la crise de la fin de période l'expliquent aisément, nous ne sommes plus en période dépensière et assurée de son avenir.

Dans ces dépenses le poste des charges financières, incompressible, est trop lourd, lui aussi bien supérieur à la moyenne de la strate comparable. Ce n'est pas une surprise compte tenu du volume des emprunts antérieurs qui continuent de courir. En 2000 il faut supporter 22 millions d'euros en charges soit presque 9 % du total du fonctionnement alors que l'ensemble de la strate est à 6,6 %, puis en 2003 on constate une légère diminution (environ 15 millions et 6 %) avant un retour à des montants élevés. La Cour des comptes retient pour 2008 le taux de 5,9 % alors que la strate correspondante est, selon son mode de calcul, à 3,9.

La constitution de provisions confortables obère elle aussi le dégagement de marges de manœuvre malgré la très économe gestion des affaires courantes. Le pilotage de la dette nécessite en effet, comme je le développerai ci-dessous, des opérations de couverture pour contrebalancer des pertes inattendues et subites sur les opérations de remboursement ou de conversion d'emprunt ; à titre d'exemple perte de 6,8 millions en 2006 puis de 2,2 en 2007 pour un gain de 7,4 millions. Lorsqu'en 2006 il est procédé à l'inscription de 0,4 million d'euros c'est, dit l'ordonnateur, pour « sécuriser la dette [...] suite à l'observation de marchés financiers très fluctuants ces dernières semaines ». L'accumulation de provisions grève le bilan mais la ville observe à sa décharge le fait « que rien ni personne n'avait formulé pareille mise en garde dans les années 2000 à 2007 [...] pouvons - nous rappeler que la plupart des institutions financières n'en faisaient (*des provisions*) pas vraiment ? ». A quoi la CRC rétorque que la ville avait quand même été alertée sur le caractère risqué de ses positions financières et que l'absence d'une évaluation du risque conduit à une gestion cahotique des provisions.

L'investissement, l'emprunt (2000 à 2010)  
Quelques exemples (DGCL)

En millions d'euros (100 de l'année 2000 valent 120 en 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ressources d'investissement	145 464	142 596	198 727	143 483	100 739	161 620	152 136	131 487	124 325	102 887	133 619	99 442
dont emprunt	45 389	58 924	68 044	56 841	10 058	24 065	20 051	23 981	20 080	15 994	17 400	12 335
dépenses d'équipement	74 249	42 273	36 142	34 997	37 605	46 912	41 928	55 003	50 302	55 008	46 261	47 114
remboursement d'emprunt	59 801	59 908	72 392	65 317	20 598	20 803	21 614	24 266	20 369	21 921	23 154	24 003

En euros par habitant

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
793 (927)	777 (690)	1083 (562)	782 (556)	549 (606)	881 (714)	829 (609)	717 (613)	677 (586)	569 (552)	748 (531)	565 (507)
247 (241)	321 (136)	371 (150)	310 (168)	55 (141)	131 (167)	109 (125)	131 (116)	109 (124)	88 (120)	97 (108)	70 (99)
405 (303)	230 (304)	197 (243)	191 (245)	205 (281)	256 (290)	228 (344)	300 (346)	274 (314)	304 (366)	259 (284)	268 (304)
326 (222)	326 (160)	394 (172)	356 (182)	112 (130)	113 (165)	118 (121)	132 (120)	111 (110)	121 (101)	130 (115)	136 (117)

(xxxx) ratio pour la tranche comparable : villes de plus de 50 000 h dans un groupement fiscalisé

Note : au-delà des recettes d'investissement (impôts et emprunts) la DGCL totalise toutes les ressources affectées à l'investissement

*Les ressources d'investissement de même que le recours à l'emprunt sont en diminution pendant cette période. Au début l'emprunt par habitant est très supérieur à ce qu'on observe ailleurs puis les ratios se rapprochent et le ratio stéphanois est parfois inférieur, signe d'un net effort de ralentissement dans ce domaine.*

*Les dépenses d'équipement sont presque toujours inférieures à la moyenne de la strate malgré un rapprochement des ratios en fin de période. Enfin le remboursement de la dette diminue peu à peu à partir de 2003.*

*Grande régularité de la gestion qui est beaucoup plus « lissée » que pendant les exercices antérieurs à l'exception de certaines années de grands chantiers urbains par exemple (2002-2005). Les a-coups budgétaires sont évités le plus que possible.*

## Budget de 2008

(en millions d'euros)

Population légale 183 522 habitants

### A - fonctionnement

Recettes : **265,45**

Dont impôts locaux 136,66 ou 52 %

Dotation de l'Etat : 55,86 dont la Dgf (21%) ; autres compensations 21,58 ; recettes des services 51,35 (19%)

Dépenses : **250,75**

Dont dépenses de personnel 138,15 (55 %) ; charges financières 17,42 (7%) ; charges courantes 95,18 (38%)

### B - investissement

Recettes : **57,03**

Autofinancement brut (différence entre recettes et dépenses de fonctionnement) 14,70 (26%)

Emprunt 20,4 (36%) ; recettes financières diverses 5,96 (10%) ; ressources extérieures, Etat, région, département, agglomération etc 15,97 (28%)

Dépenses : **57,03**

Remboursement de la dette 20,48 (36%) ; équipement 36,55 (64%) dont aménagement urbain 10,6 ; participation Epase 1,5 ; affaires économiques, maison de l'emploi 5,72 ; acquisitions foncières 2,2 ; voirie éclairage 3,45 ; culture 2,48 ; sport 1,91 ; éducation 1,76 ; Montreynaud 1,6

### C - dette

l'encours en 2008 serait de 381,1 millions pour le budget principal soit une stabilisation au niveau de 2007 et une baisse de 32 millions depuis 2001.

Les intentions : les recettes stagnent, les dépenses augmentent, la municipalité s'est engagée à ne pas augmenter la fiscalité, dans ces conditions « nous avons fait l'exploit de baisser les dépenses de fonctionnement malgré une légère hausse des dépenses de personnel » (CM 18 décembre 2007). Mais l'épargne brute baisse encore, difficulté que l'adjoint aux finances pense compenser par une économie sur les intérêts de la dette. De même le remboursement de la dette est égal aux nouveaux emprunts pour obtenir un palier dans l'endettement. Certes les taux d'imposition locale ne changent pas mais comme les bases décidées par l'Etat sont en hausse, les contribuables risquent de ne pas apprécier.

La part des impôts locaux dans les recettes a un peu augmenté en %. Mais il n'a pas été possible de contenir les dépenses de personnel, 4,6% de hausse depuis 2006, à la suite d'une revalorisation des salaires en catégorie C la plus représentée dans les effectifs.

A la veille d'une échéance électorale il faut noter que peu de projets sont engagés, il s'agit d'une transition et d'un achèvement de programmes déjà anciens. Les dépenses d'investissement diminuent de 6,3 millions en baisse de 9% par rapport aux exercices précédents.

Après réalisation, le compte administratif de 2008.

Comme on peut s'y attendre ce budget d'échéance électorale a été réalisé à peu près en conformité avec les prévisions (source DGCL).

Les recettes de fonctionnement sont un peu meilleures : 273,8 au lieu de 265,4 et les impôts locaux sont identiques à la prévision.

Les dépenses atteignent 261,3 au lieu de 250,7 malgré des charges de personnel maîtrisées, 137,2 pour 138,1 prévus. Les charges courantes expliquent la différence, 109 au lieu de 95,1. L'exploit annoncé lors du vote du primitif n'a pas eu lieu, avec des données aussi contraignantes le contraire aurait été étonnant.

En investissement les recettes sont moindres que prévu, 47,6 au lieu de 57. L'excédent brut de fonctionnement a encore diminué 12,4 contre 14,7 annoncés, il était de 20 millions en 2006 et 16 en 2007. L'emprunt est conforme aux prévisions mais les ressources extérieures baissent plus que prévu, 10,5 au lieu de 15,9.

Pour les dépenses on note un dépassement marqué avec 70 contre 57 dû à des dépenses d'équipement en hausse 50 au lieu de 36,5. Le remboursement des emprunts est conforme à la prévision.

Enfin la dette est effectivement stabilisée comme prévu à 380,8 millions.

Au final un exercice qui reste au niveau des précédents et une gestion serrée mais qui ne peut encore sortir la ville du marasme financier.

Il résulte de cette gestion, aux limites de l'équilibre, des investissements assurés mais au prix d'une prise de risque décelée par la médiocre capacité d'autofinancement et la mauvaise situation du fonds de roulement qui rappelle celle des pires années du XIX<sup>e</sup>.

Pendant une vingtaine d'années les Stéphanois ont donc pu assister à un renouvellement spectaculaire de leur cadre de vie. Pour la majorité d'entre eux leur appréciation de la politique financière s'est bornée à la comparaison de leurs impôts locaux avec le nombre et la qualité des services dont ils ont disposé. Dans l'ensemble ils ont apprécié même si, et souvent à juste titre, certains choix et certains emplacements étaient critiquables. Quelques contribuables ont pu en contester le coût, l'utilité ou penser qu'on aurait pu faire mieux sinon autre chose. Un reproche fait par l'opposition nous ramène à un problème récurrent : « vous avez trop fait pour le prestige et pas assez pour les besoins de la population » (CM 1993) et de fait il apparaît bien que quelques grands projets sont parfois très éloignés des préoccupations de la population.

Mais il est certain qu'un effort considérable a été accompli et de toute façon on ne réécrit pas l'histoire, les édiles ont toujours assumé les choix de leurs prédécesseurs. Le paradoxe c'est que les villes de même taille ont en moyenne plus et mieux investi, nous sommes toujours un peu en retard. Cependant l'observateur extérieur ne manque pas de relever l'aspect agréable et moderne de la ville et de l'agglomération mais on devine que c'est parce qu'il ne s'y attendait pas tant l'image de Saint-Etienne est restée médiocre voire sinistre. Heureuse surprise, il découvre que nous ne sommes plus au temps de Zola.

## Dernières péripéties

Les ultimes pages de l'histoire financière de la ville s'écrivent sous nos yeux et nous sommes - une fois de plus... - en une période de transition. Se conjuguent les premiers effets d'un changement dans la conduite des affaires municipales et les premières conséquences des mesures adoptées pour réguler les politiques d'emprunt. Ce que je peux exposer, sans disposer du minimum de recul indispensable à l'historien/géographe, ne dépasse donc que de peu ce que les Stéphanois intéressés par ces questions peuvent savoir.

### **La dette toujours renouvelée pour financer l'investissement ;**

Ce n'est qu'un peu moins de la moitié des dépenses d'équipement qui a été financée par l'épargne nette et les ressources propre de la ville. Selon la CRC l'épargne nette de 14,03 millions d'euros en 2004 passe, les années suivantes, à 8,04 - 2,36 - 5,74 - 3,48 pour finir à 0,52 en 2009. Elle a chuté à seulement 8 % des dépenses d'équipement alors qu'elle en assurait presque le double au début des années 2000. La capacité d'autofinancement de la ville est ainsi régulièrement inférieure à celle de ses égales : 8% en 2008 contre 11,5 pour les villes de la même strate. Comme les subventions dépendent des politiques gouvernementales elles restent à un niveau à peu près stable d'environ 12 à 15 % avec parfois des aubaines comme le plan de relance de 2009 et sa remise de TVA. Il en est de même pour les diverses participations ministérielles. Il faut ajouter aussi des ressources diverses dont la taxe locale d'équipement, non négligeable, soit encore un peu moins de 20 % du financement.

Comment a - t - on pu trouver plus de 40 millions en moyenne annuelle pour financer des équipements considérables, environ 270 millions investis entre 2004 et 2009 ? bien que j'ai déjà relativisé cet effort puisqu'il est en général inférieur à ce qu'on observe dans les villes de même taille. Le mandat en cours prévoit sur la même lancée 300 millions de 2008 à 2014.

Pour les grandes opérations (assainissement, tram, équipements culturels, rénovation urbaine) la ville attend beaucoup des aides extérieures mais ce n'est pas sans risques et parfois sans répercussion sur la qualité et surtout sur les délais d'exécution. Ainsi, il s'agit de l'assainissement, « pour financer ces projets nous avons mis en place une batterie de dispositifs et nous comptons sur l'aide des uns et des autres : l'Agence de l'eau, les fonds propres des concessionnaires, les aides européennes [...] les aides régionales, il y en a aussi, merci à la Région qui a fait de gros efforts pour la région stéphanoise [...] et le Conseil Général [...] tous ces co-financement permettent de faire l'opération telle qu'elle est envisagée aujourd'hui. Ce ne sera pas simple mais cela n'ira pas dans le sens d'une augmentation de la fiscalité ou des taxes [...] tout cela est bien cadré » (CM 6 octobre 2003). Au cours de la même séance les édiles apprennent le retrait de l'Etat dans le financement des transports collectifs or la deuxième ligne de tramway dont les conseillers débattent en dépend largement : « la ville de Saint-Etienne ne se prononcera qu'après l'engagement d'un financement public, notamment si l'Etat accompagne la mise en œuvre de ce projet ». L'opposition rappelle que la ville a du coup perdu 18,5 millions d'euros et que « 16 millions de l'Europe sont en balance. Etes-vous assurés de les avoir ? si nous ne les avons pas, la situation deviendrait vraiment critique ».

L'emprunt assure donc l'essentiel, environ 20 millions annuels, plus de 40 % de la dépense. Dans des conditions qui n'ont plus rien à voir avec les pratiques antérieures et vont entraîner

une sérieuse crise de la dette des collectivités locales. Compte tenu de sa dette antérieure Saint-Etienne est particulièrement concernée.

*Le rôle de la Métropole ; Les relations Ville - Métropole*

## Saint-Etienne-Métropole

En 2013 : 45 communes, 388 500 habitants sur 570 km<sup>2</sup>

A - Les compétences : développement économique - aménagement - habitat - transports - politique de la ville, qui sont obligatoires. S'y ajoutent : voirie et stationnement - assainissement - culture et sport

B - Les recettes : de 1999 à 2009 la principale ressource était la taxe professionnelle à taux unique. Depuis la communauté reçoit, à la place, une partie de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation à la valeur ajoutée. Le reste est constitué par les versements des communes associées, les emprunts, les subventions et participations de l'Etat, de l'Union européenne etc. ; le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; le produit du versement pour les transports en commun.

C - Le budget 2011, principaux engagements

### Fonctionnement

#### 1 - Recettes 262 millions d'euros

Fiscalité 189,8 M dont 100 M cotisation entreprises, 10 M taxe additionnelle ménages, 3,5 M du Conseil général, 46,7 M versement transports, 28 M taxe enlèvement ordures ménagères

Dotation de l'Etat 51,5 M

Produits des services et produits financiers 20,7 M

#### 2 - Dépenses 239 M

reversement aux communes 105 M (une forme de péréquation entre les participants)

frais de personnel 27,63 M

frais financiers 11,66 M

charges de fonctionnement 94,07M

### Investissement

#### 1 - Recettes 85,1 M

Epargne brute 23 M, subventions et recettes de Tva 15,2 M, cessions foncières 7 M, emprunt 39,9 M

#### 2 - Dépenses 85,1 M

16 M développement économique, 9 M enseignement supérieur recherche, 10 M attractivité du territoire, 12 M transports urbains, 4 M amélioration qualité eau et rivières

Remboursement de la dette 13,9 M

Le tiers des ressources propres d'investissement de Saint-Etienne provient des reversements et des actions engagées par la Métropole. Une très grande partie des actions entreprises par la ville sont, soit d'initiative totalement due à la Métropole, soit et le plus souvent en partenariat financier et technique avec elle. Il devient difficile de distinguer finement les actions enchevêtrées entre les deux collectivités : la ville contribue à la Métropole et lui a abandonné,

comme les autres communes, une partie de ses recettes (l'ex taxe prof.) mais elle reçoit un reversement (20% de ses recettes de fonctionnement en 2011) et bénéficie d'investissements qu'elle n'a pas à financer entièrement. Les principaux de ces derniers sont les travaux au stade, le Zénith, le Musée d'art moderne, la deuxième ligne de tram, la recherche et l'enseignement supérieur etc.

L'avantage de la structure est d'associer les territoires de la métropole et de coordonner les principaux investissements des 45 communes. Ce qui soulève la question politique de la présidence. En vue des municipales de 2014 la position juridique du maire actuel à Saint-Etienne est normale : on ne candidate pas à la présidence puisqu'elle relève d'un vote du conseil communautaire, pas plus d'ailleurs qu'à la mairie de la ville. Mais sauf rares exceptions le maire de la commune centre est le président de la communauté pour des raisons évidentes d'efficacité. On n'élit directement ni le maire ni le président mais tout électeur sait qu'il les désigne indirectement par son bulletin.

Pour l'électeur la situation n'est pas des plus claires, surtout en ce qui concerne le budget. Mais il est certain que la communauté d'agglomération est un premier pas vers la mise en place d'une sorte de « super commune » dotée d'un double budget, l'un voué aux tâches quotidiennes de proximité et héritier du budget traditionnel, l'autre dédié aux grandes opérations recouvrant la totalité du territoire ou concernant des services rendus à la population de l'agglomération. Au passage cette finalité milite en faveur de la suppression de l'étage intermédiaire avec la région, le département.

### **Les collectivités piégées**

« Jamais empisonneur ne sut mieux son métier » Boileau Satire III

La dette du budget principal a oscillé autour de 380 millions mais il faut tenir compte des budgets annexes dont celui des affaires économiques très important. La dette totale qui était de 389 millions en 2004 atteint 410 millions en 2008 puis 405 l'année suivante. De 1995 à 2006 la baisse a été de 81 millions. La dette de 2008 c'est 140 % des recettes de fonctionnement (la richesse potentielle de la ville) alors que les communes de la même strate n'atteignent que 80 %. De façon approximative, et malgré un tassement à partir de 2006, c'est un niveau double de celui de la moyenne nationale : 2075 euros par habitant contre 1091 et le troisième rang des villes de plus de 100 000 h hors Paris.

Cet effort est enrayé dès 2006 par une hausse générale des taux d'intérêt ainsi que par la finalisation de nombreux et coûteux équipements, une situation classique à la veille d'un bilan en fin de mandat. En 2007 la ville recourt à un nouvel emprunt de 22 millions d'euros sur 35 ans, très avantageux au premier abord mais qui reporte sur ses 22 dernières années les risques d'une indexation du taux de remboursement sur la parité euro/dollar/franc suisse. Un pari. Jusqu'au milieu du XXI<sup>e</sup> avec des taux inconnus mais pouvant atteindre 10 à 20 %, c'est une situation ingérable, l'exemple même de l'emprunt « toxique » aux dégâts éventuels reportés sur de lointains successeurs.

Le compte administratif de 2008 fait état de 74 emprunts, de 25 swapes et d'une dette globale de 375 millions. Plus du tiers de ces produits est détenu par Dexia, le reste se distribue entre le Crédit Agricole, le Crédit Foncier, les caisses d'Epargne et quelques banques étrangères. Les emprunts à taux fixe ont presque disparu, 16 % de l'encours en 2008 pour 15 % à taux variables et 62 % en produits structurés plus ou moins risqués (5% divers). La moyenne



naionale des structurés est de 20 %. En valeur absolue on est passé d'environ 50 millions en 2000 à 160 pour la période 2001-2004 et 230 à 260 millions de 2005 à 2007.

### L'ingéniosité des financiers

Taux fixe, indexé, swap, toxique : il n'est évidemment pas question ici de rentrer dans les arcanes de la finance mais un problème central mérite un minimum d'explications. Il s'agit des taux. D'autant que les questions financières tiennent maintenant une place importante dans l'information locale, très régulièrement la presse leur consacre une rubrique. La question de l'endettement occupe une place prépondérante, les démarches de la ville au plan national sont exposées et suivies de près, le contraste est énorme avec le peu d'intérêt que suscitaient ces problèmes il y a seulement une vingtaine d'années, sans parler du XIX<sup>e</sup> !

Le **swap** est un contrat d'échanges de produits financiers par exemple les intérêts d'un prêt. On échange un taux variable contre un taux fixe moyennant des frais et une prime pour le risque. Chacune des deux parties de l'échange espère que l'avenir des variations des taux lui sera profitable, c'est un pari. Une collectivité peut préférer un taux fixe pour avoir un échéancier prévisible qui facilite la gestion mais un taux variable est intéressant dans le cas d'une baisse espérée du coût de l'emprunt.

Si les taux baissent l'emprunteur peut espérer un gain, au cas contraire il peut être très pénalisé.

En fait le plus souvent l'emprunteur devient l'assureur de son prêteur.

Le **snowball** est un taux d'intérêt révisé régulièrement et qui au mieux reste stable, si l'ensemble des taux évolue à la baisse il ne suit pas le mouvement et ne peut pas baisser (effet boule de neige)

Un exemple simple d'**emprunt indexé toxique** :

Durée 30 ans

D'abord 3 ans au taux fixe de 3,1 % trimestriel

Ensuite 17 ans au taux de 6,5 % duquel on déduit chaque trimestre 5 fois la différence entre le taux d'inflation en zone euro et le taux d'inflation en France

Pour finir 10 ans à 3,9 %

Le pari repose sur l'espoir que l'inflation en France est durablement inférieure à celle en l'Europe

Par rapport à un taux indexé sur le seul différentiel d'inflation celui-ci multiplie le risque par 5 !

Si les taux fixes ont encore de l'avenir les prêts se font de plus en plus avec des taux indexés ou variables. Les conditions de prêt évoluent avec les aléas du marché, les fluctuations de l'inflation et les marchés sont eux aussi de plus en plus « volatiles » comme dit le jargon du milieu bancaire, autrement dit ils sont très instables. S'ajoute une marge qui rémunère la banque et les risques qu'elle encourt. Le calcul du taux est fait en référence à un index, le plus souvent le taux des emprunts entre banques à moins d'un an. Ces index se divisent en deux grandes familles : d'une part les index définissant des taux révisables, le taux est connu d'avance par périodes à venir et définies, d'autre part les index variables, le taux est établi a posteriori par périodes échues. Reste à répartir les emprunts de la ville entre endettement à taux fixes et endettement à taux variables. Avantages et inconvénients se partagent équitablement les deux options. Les comptables municipaux peuvent aussi accepter des profils d'amortissement divers, soit progressif, soit par tranches de capital.

L'emprunt toxique se distingue par une formule de calcul du taux différente des choix précédents. D'abord elle n'est pas unique, la durée de l'emprunt est divisée en au moins deux grandes périodes. La première dite de bonification sur 1 à 3 ans est à taux fixe en général bas voire très bas. C'est un produit « d'appel » comme chez les grands distributeurs (hyper marché, téléphonie etc). Pour les périodes suivantes, sur 20 à 30 ans, des formules compliquées apparaissent, très souvent presque incompréhensibles au non initié. Mais elles se

résumé à une alternative, si une condition est vérifiée on continue de payer un taux bas, sinon un autre taux est calculé et naturellement le prêteur escompte que le scénario favorable, probable au début, ne durera pas... et qu'il encaissera des intérêts substantiels. Susceptible d'être renégocié sur les marchés financiers l'emprunt repose sur des taux hypothétiques calculés selon des index se référant à des taux de change, des rapports entre la valeur de deux monnaies ou plus, des taux d'inflation, des différences entre taux d'inflation, entre taux de change etc voire à des calculs avec effet de levier qui multiplie le taux plus que proportionnellement à la variation de l'index ! La tentation pour la ville est évidente : de l'argent facile à court terme, des dangers reportés à un avenir lointain.

Toutes les apparences d'un produit rêvé pour les collectivités qui ont eu affaire assez souvent à des escrocs s'abritant derrière la prétendue inéluctabilité des règles, un tour de passe-passe fondé sur une image, fausse, de compétence et de savoir. Les banques avaient trouvé des clients enthousiastes ainsi que le dit un ancien trader « j'avais voulu "*monétiser l'indifférence*", faire gagner de l'argent à ma banque en tirant parti du comportement des collectivités passant leur temps à échanger leurs emprunts à taux fixes contre des taux variables insaisissables... ». Les clients avaient oublié qu'une entreprise travaille d'abord pour ses actionnaires et n'a pas vocation à la philanthropie. Le déficit d'information est plus que flagrant.

On a corrigé le tir, et adopté un peu partout la « gestion active de la dette ». Sous cette formule se met en place une stratégie de gestion la plus économe possible des deniers de la ville : faire jouer la concurrence, ajuster les flux de remboursement et d'emprunt en fonction de la trésorerie, répartir les emprunts et leurs modalités selon les buts poursuivis les durées et les types d'investissements, équilibrer entre recettes définitives de la section d'investissement, autofinancement, recettes d'emprunt. Ne pas oublier que l'emprunt permet d'éviter la fiscalité à court terme en reportant le prix à payer sur le futur, or ce futur peut parfois être favorable si on observe une évolution positive des bases de l'imposition locale, si la dotation de l'Etat progresse, si le niveau attendu des taux d'intérêts est à la baisse. La mise en place d'une administration spécialisée pour une gestion qui se pratique au jour le jour est devenue une préoccupation majeure des collectivités locales.

Saint-Etienne s'est donc dotée d'un service adéquat et a également eu recours à des sociétés spécialisées dans cette nouvelle façon de traiter les achats et ventes de produits financiers comme dans une banque. Une nouveauté absolue dans les pratiques financières communales et dont la conséquence la plus immédiate a été la mise sur la touche de la plupart des conseillers auxquels le maire ne peut communiquer que des bilans. Bien que d'innombrables municipalités aient cédé aux sirènes de la finance facile il reste qu'un bon nombre ont su flairer le danger et échapper au risque ; il s'est trouvé assez de conseillers ou de fonctionnaires municipaux pour évaluer sainement les conditions de prêt mais ils n'ont pu que s'incliner face aux pouvoirs du maire et de son adjoint ou directeur financier (cas de Lille qui s'est défiée assez tôt pour s'en débarrasser tandis que la communauté urbaine de Lille est lourdement chargée d'emprunts toxiques !). Les procès qui menacent les banques risquent d'avoir des conséquences pénales de même que les observations de la Cour des Comptes ; en avril 2013, à Saint-Etienne, l'adjoint aux finances, et un conseiller financier, sont condamnés pour favoritisme au profit d'une de ces sociétés et non respect des règles des marchés publics. Une situation tout à fait inédite dans l'histoire financière municipale.

### *Histoire d'un désastre : Dexia crédit local*

1987 - création du Crédit local de France, société anonyme qui succède à la Caisse d'aide à l'investissement des collectivités locales. La Caisse des Dépôts gère cet établissement public.

1991 - privatisation et introduction en Bourse. Caisse des Dépôts : 25 % ; Etat 25,5 % ; autres investisseurs 49,5 %

1996 - **Dexia** : alliance du Crédit local et du Crédit communal de Belgique créé en 1860 (participation bancaire au Luxembourg 1991).

2008 - 09 puis 2011 - crise financière mondiale, l'action Dexia plonge, défaillance de la société fin 2011. La Cour des Comptes met en cause (juillet 2013) les faiblesses de la gouvernance, l'absence de régulation. A ce jour la faillite a coûté 6,6 milliards d'euros à l'Etat français (donc aux contribuables !) « le fiasco le plus cher de l'histoire des banques en Europe ».

2012 - Le financement des collectivités locales françaises est repris par la Caisse des Dépôts et la Banque Postale. Création de la Société de financement local le 1er février 2013 (**Sfil**)

Environ 5 000 collectivités locales ont eu recours à Dexia pour un montant estimé à plus de 12 milliards d'euros. Une bonne proportion de ces prêts sont qualifiés de « prêts toxiques ». Un peu plus de 50 communes ou collectivités seraient en grande difficulté selon la Cour (juillet 2013).

2013 - Soixante dix collectivités ont déjà porté plainte et une première décision de justice est rendue le 8 février 2013 en faveur d'un emprunteur, le Conseil général de Seine-Saint-Denis. La ville de Saint-Etienne dépose une plainte en mai 2013 car la prescription peut intervenir en juin mais elle souhaite arriver à un accord avec la Sfil. Sous la pression des élus locaux, dont le maire de Saint-Etienne, un fonds d'aide aux collectivités concernées serait envisagé (juillet 2013).

*L'Etat devenu propriétaire de Dexia veut éviter de payer la totalité des dégâts prévisibles dûs aux actions judiciaires et renvoie le problème aux collectivités. L'association « Acteurs publics contre les emprunts toxiques », présidée par le sénateur maire de Saint-Etienne, propose le cantonnement des produits toxiques dans une structure de défaisance financée en partie par les banques.*

### **Vers un nouveau départ**

Les premiers effets de ces emprunts ont été bénéfiques, les taux étaient bas, mais à court terme. Car ils ont remonté après la ou les crises de la finance mondiale. Ce sont les conséquences à long terme des incertitudes sur des emprunts qui courent sur plus de vingt ans qui peuvent devenir dangereuses. La municipalité a entrepris depuis 2008 un vigoureux effort d'assainissement, toujours en cours à la date où ces lignes sont écrites et a dû adapter le projet municipal. La conduite du budget ne change pas s'agissant de la modération des investissements limités aux plus nécessaires, de la réduction des dépenses, de la chasse aux doublons avec la Métropole. Par contre la fiscalité est repartie à la hausse : 7,5 % puis 2 % en 2009 et 2010. Il s'agit de reconstituer une épargne nette (5,9 millions en 2010) et alimenter le chapitre des provisions : 0,4 million en 2006 ; 0,2 en 2007 ; 0,8 en 2008 mais plus de 5 millions en 2009 et 1,5 million en 2013. En 2012 il reste 140 millions d'euros en produits toxiques, soit 27 % de la dette, une baisse notable du risque.

La suite consiste en actions très diverses pour renégocier certains contrats, attaquer en justice lorsqu'il est possible de trouver une faille juridique dans les contrats. Dès 2008 des

négociations sont entreprises pour certains emprunts. De ces contentieux je retiens l'annulation en 2012 des taux de 2 swapes de la banque écossaise RBS qui grimpaient en flèche vers les 9 % voire beaucoup plus ; la sécurisation de 140 millions en 8 emprunts de 2008 à 2010 ; l'action gagnée contre la Deutsch Bank dont le taux atteignait 24 %. Mais cela se paie, dans le cas de RBS un million pour les intérêts en retard, deux millions pour annuler définitivement ces crédits.

### La dette risquée en 2010

#### Dexia

3 dossiers pour un total de 70 millions  
pertes potentielles 49 millions

- a - 23 M sur euro/ F suisse couplé à euro/dollar  
risque sur les échéances de 2011 à 2027  
taux fixe de 2027 à 2032 : 2,44 %
- b - 23 M sur dollar/yen  
risque échéances 2011 à 2027  
taux fixe de 2027 à 2032 : 2,44 %
- c - 24 M sur écart taux longs anglais/taux courts japonais  
risque échéances 2012 à 2027  
taux fixe de 2027 à 2032 : 2,85 %

action en justice après un accord pendant l'année 2011 (blocage à 4,4 % et 5,4 %) échéance 2013 à 9,25 %

#### Depfa (deutsch pfandbrief bank)

un dossier 21 millions  
pertes potentielles 46 millions

euro/F suisse couplé à euro/dollar  
risque de 2020 à 2042  
taux fixe 0 % jusqu'en 2020

action juridique envisagée

#### Deutsch bank

un dossier 19 millions de swapes  
perte potentielle 19 millions

livre anglaise/F suisse  
risque 2010 à 2020  
taux de 4,3 % sinon multiplié par environ 100 sous condition de la formule, monté à 24 % en 2010  
contrat en contentieux depuis décembre 2009, échéances suspendues

#### RBS (royal bank of scotland)

Deux dossiers pour 15 millions de contre swapes snowballs  
perte potentielle 9 M

Ecart de taux longs en euros/taux courts en euros  
Risque de 2011 à 2020  
Taux 4,27 et 4,47 % jusqu'à 2009

Après négociations ces deux contrats sont annulés en 2013, retour au taux de 4,99 %  
Coût pour la ville : 3 millions dont 1 million d'intérêts en retard

Le budget qui va suivre, 2011, porte la marque évidente de cette reprise en main de la politique d'emprunt. La question qui se pose est alors celle de l'ampleur du changement et

surtout de son efficacité, la comparaison avec un des derniers budgets de la période précédente permet une première estimation encourageante.

## Budget 2011

(en millions d'euros)

Principales orientations

### A - fonctionnement

Recettes : **267,7**

Impôts locaux 97 - 36 %

Recettes des services 50 - 19 %

Reversement métropole 51 - 19 %

Dotation de l'Etat 53 - 20 %

Dépenses : **242,6**

Dépenses de personnel 138 - 57 %

Frais financiers 17 - 7 %

Dépenses des services 88 - 36 %

### B - investissement

Recettes : **46,8** (72 avec l'épargne brute reportée)

Emprunt 23,2 - 50% (hors opérations de réaménagement citées ci-dessus)

Recettes des services 10 - 39 %

Recettes financières 29 - 11%

Dépenses : **72**

Remboursement dette (hors réaménagement) 23,6

Equipement : contribution aux équipements multifinancés 11 dont 2,4 pour « cœur de ville » ; maintenance du patrimoine (voirie éclairage prioritaires) 18 ; projets à terminer et nouveaux engagements 20 ( piscine sud-est, comédie de STE, jardins, maison François I)

### C - dette

Autofinancement brut **25** - 34 % poursuite du désendettement  
part des emprunts toxiques très diminuée, sous les 34 % de 2010

les intentions : face à la légère baisse - 1,5 million - des engagements de l'Etat pas de hausse des taux d'imposition. Les dépenses de fonctionnement sont plafonnées. Celles des services municipaux sont en baisse de 4 % environ et des renégociations tarifaires de quelques services, dont le stationnement, devraient y contribuer.

Les dépenses d'équipement se réduisent à l'indispensable mais quelques projets prioritaires s'achèvent ou sont lancés (cœur de ville, piscine, Comédie, par ex). Les équipements jugés indispensables sont en hausse de 2 millions. Une priorité est accordée à l'entretien du patrimoine. Au final l'investissement progresse peu avec 4 %.

Le désendettement, confirmé pour poursuivre la remise en état des comptes de la ville, s'accompagne d'une forte augmentation de l'épargne brute et de nouvelles provisions.

*Après exécution, le compte administratif de 2011*

Comme dans la majorité des cas depuis plusieurs décennies l'écart entre budget et compte administratif est minime compte tenu d'outils financiers plus performants qu'autrefois et en l'absence d'événements perturbateurs inattendus. Les recettes de fonctionnement sont un peu supérieures, les impôts locaux conformes aux attentes et la Dotation globale de fonctionnement a baissé moins que prévu.

Les dépenses sont inférieures aux prévisions avec 236,9 millions d'euros. La masse salariale a encore un peu baissé (136 M) de même que les dépenses des services. C'est sur les dépenses d'investissement que les écarts sont plus sensibles.

Les engagements du budget sont réalisés mais les aléas d'avancement des travaux et quelques engagements nouveaux sont intervenus. Malgré des recettes réelles en augmentation (78 M) il y a un solde négatif d'environ 30 millions et des restes à réaliser assez importants (13 M). Les dépenses se montant à 125 millions l'exercice se clôt par un déficit de 20 millions.

Au total la clôture du fonctionnement s'établit à 49 millions et la clôture globale du budget (hors budgets annexes) est de presque 30 millions. Si le remboursement de la dette est conforme au budget de même que les frais financiers il y a un effort supplémentaire sur les provisions dont le total depuis le début du mandat s'élève à plus de 9 millions, de même le fonds de roulement est réapprovisionné.

A ce point il serait intéressant de pouvoir comparer avec un compte administratif proche de la fin du précédent mandat, observe-t-on déjà une nouvelle politique financière après les égarements ou les imprudences précédents ? peut-on infléchir la gestion ?

Mais comment comparer les comptes administratifs ?

Les informations fournies par les services municipaux et diffusés à l'occasion des séances du conseil municipal consacrées aux budgets et aux comptes administratifs sont les plus faciles d'emploi. Mais ils répondent toujours à un propos « pédagogique » comme on dit, si curieusement, dans les médias. Suivant les circonstances et les besoins l'accent est mis sur la dette, le désendettement, ou bien les investissements, sinon le souci de faire des économies, de ne pas augmenter la fiscalité etc. d'où une présentation adaptée et des tableaux non comparables d'un exercice à l'autre.

On doit alors se reporter aux données exhaustives publiées également par la ville... ce qui nécessite une bonne formation aux finances. Le plus sûr est donc de faire confiance aux spécialistes du Ministère qui publient fort heureusement des données bien élaborées, assez complètes et d'une lecture relativement facile. Le seul inconvénient, car il y en a toujours un, c'est que les méthodes du Ministère lui sont propres et ne coïncident pas toujours avec celles du comptable municipal. D'où quelques différences de présentation en particulier sur l'investissement.

Ces réserves admises, lorsqu'on veut comparer deux comptes parfois assez éloignés dans le temps et surtout approuvés par deux municipalités différentes, il est préférable de s'en remettre au Ministère qui apporte en prime la comparaison avec les villes appartenant à la même strate urbaine (c'est le cas de plusieurs tableaux publiés ci-dessus).

## Comptes administratifs 2008 et 2011

Population 2008 : 183 522 hab

2011 : 175 940 hab

	2008			2011		
	euros	par hab	strate	euros	par hab	strate
fonctionnement	<b>273 841</b>	<b>1 492</b>	<b>1 354</b>	<b>274 982</b>	<b>1 563</b>	<b>1 383</b>
dont impôts locaux	82 850	451	499	97 066	552	550
Dotation globale f	56 460	308	279	54 807	312	273
charges de fonct	261 351	1 424	1 265	254 665	1 447	1 258
salaires	137 200	748	637	135 377	769	650
charges financières	15 396	84	48	15 214	86	37
ressources d'invest	<b>124 325</b>	<b>677</b>	<b>586</b>	<b>99 442</b>	<b>565</b>	<b>507</b>
emprunt	20 080	109	124	12 335	70	99
emplois d'invest	125 608	684	569	111 283	633	526
équipement	50 302	274	314	47 114	268	304
rembours d'emprunt	20 369	111	110	24 003	136	113
excédent brut de fonct	33 285	181	205	49 511	281	230
encours dette	<b>380 813</b>	<b>2 075</b>	<b>1 091</b>	<b>398 412</b>	<b>2 264</b>	<b>1 080</b>
annuité dette	33 477	182	153	36 978	210	145
fonds de roulement	734	4	47	25 721	146	61

Source : [alize2finances.gouv.fr](http://alize2finances.gouv.fr) comptes administratifs centralisés au Ministère de l'Intérieur ou [dgcl.interieur.gouv.fr](http://dgcl.interieur.gouv.fr)

Les comptes de la transition

La différence la plus importante porte sur la dette et le bilan annuel.

En effet le fonctionnement est à peu près identique car il faut tenir compte d'une baisse de la population répercutée sur les ratios par habitant. Certes les projets urbanistiques peuvent différer, mais ils sont les plus économes possibles. Une même politique d'amaigrissement de la masse salariale et d'effort de productivité est perceptible.

Les impôts locaux pèsent plus lourd dans les recettes mais les ratios tournent autour de ceux de la strate de comparaison. La différence tient à la prise de conscience du danger potentiel des charges financières à venir. Ainsi les charges de fonctionnement baissent légèrement mais sont donc un peu plus élevées puisque la population a diminué. Recettes et dépenses dépassent le ratio moyen de la strate comparable malgré des équipements moindres, la ville prend un virage mais n'est pas sortie de son marasme financier.

Les ressources globales d'investissement apparaissent en baisse mais l'équipement conserve son niveau. Les programmes anciens sont évidemment poursuivis et la continuité dans l'amélioration du cadre de vie affirmée. L'accent mis sur un meilleur entretien du patrimoine est aussi une explication.

Les charges financières sont identiques. L'emprunt diminue ainsi que les frais financiers. Mais la ville supporte toujours l'héritage d'une dette élevée. La principale différence est l'effort consenti pour éliminer dans ce stock les emprunts toxiques : provisions, hausse des impôts locaux, fonds de roulement plus sécurisant, excédent brut de fonctionnement conforté. (voir en annexe les tableaux détaillés des comptes administratifs de 2000 à 2011)

Comme le paquebot dont le pilote s'évertue à modifier la trajectoire les finances continuent sur leur erre mais il est certain qu'un changement est en cours et que le virage sera pris.

### Une longue histoire qui n'est pas achevée

Saint-Etienne était assez mal partie et pendant des d'années, si elle a pu connaître des périodes de répit, elle a toujours « bataillé », comme on dit dans la région, pour purger ses dettes, pour s'équiper quand même, pour redresser sa situation. La dette trouve son origine à la fin des années 90 et comme pour l'ensemble des communes françaises deux principaux facteurs sont en cause, d'une part l'ouverture aux marchés financiers et son contrôle a posteriori, d'autre part le poids de plus en plus élevé des investissements économiques mais aussi des dépenses consenties pour le logement, pour le cadre de vie, le renouvellement du patrimoine, ce qui est légitime, voire pour le prestige, ce qui l'est moins. Malheureusement ici, comme dans quelques autres villes, s'est ajouté le handicap d'une conversion économique pendant laquelle la disparition des entreprises à fort taux d'emploi n'est pas encore compensée par la création d'entreprises créatrices de richesses .





## Des maires urbanistes

« Ce ne sont pas les constructions qui importent puisqu'on peut les trimballer sur son dos, mais c'est ce qui les relie. Les rues les avenues les places. [...] J'ai bâti des immeubles [...] et je n'ai pas su dessiner le vide. »

J N Blanc « L'inauguration des ruines » J Losfeld 2013

Un conseil judicieux et bien difficile à suivre dans une ville aussi chahutée, par le relief mais aussi par l'histoire, mais un conseil que les édiles auraient dû entendre.

Les maires ont toujours eu à cœur de bâtir et se sont toujours préoccupé de l'aménagement de la ville. Mais depuis la reconstruction des années 45 à 50 et surtout depuis une trentaine d'années ils se sont beaucoup plus impliqués dans l'urbanisme devenu un des moteurs de la prospérité de la ville et plus encore devenu le symbole de sa modernité. Un élément essentiel de l'image donnée par l'agglomération. Aussi le mandat d'adjoint à l'urbanisme est souvent une première étape avant la charge municipale suprême ; en comparaison le XIX<sup>e</sup> n'a eu que de modestes ambitions et a surtout pratiqué à Saint-Etienne un urbanisme réduit à l'utilitaire. Tout a bien changé et dans une campagne municipale l'architecture-urbanisme compte presque autant que l'économie.

**Bâtir, équiper, aménager : un effort considérable.**

La composition socio-professionnelle de la ville amorce un changement à mesure que d'anciennes activités disparaissent en un irrésistible déclin. Les activités tertiaires qui manquaient, bureaux, commerce, transport, font une entrée discrète. Mais Saint-Etienne reste marquée jusqu'aux années 80 par sa population ouvrière, par un apport de population immigrée à faible niveau de vie et par un vieillissement qu'accentue le départ de nombreux jeunes nouvellement formés mais ne trouvant que peu d'emplois sur place.

L'effort de reconstruction ne modifie qu'à peine le paysage urbain et la crise du logement s'aggrave, malgré une active politique en faveur des logements de type social. L'activité est soutenue indirectement par le secteur privé qui s'adresse aux ménages solvables. En 1949 l'office public, Hbm puis Hlm, est remanié car « nous rejetons la politique des petits paquets [...] Saint-Etienne n'a pas connu de grande opération d'urbanisme depuis cinquante ans » (A de Fraissinette). Il est alors décidé de lancer une vaste zone d'habitation à la marge sud-orientale de la ville. Dite Beaulieu, elle compte 1264 logements et se déroule de 1953 à 1955, soutenue par le Ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, E C Petit, qui en fait une opération nationale pilote pour la création d'un secteur industrialisé de la construction de logements. Suivront Beaulieu II, Marandinière Montchovet et Beaulieu III et IV. Les chantiers vont se multiplier et les décideurs municipaux adoptent, comme partout en France, les modèles et les techniques de l'urbanisme fonctionnaliste qui permettent l'accès généralisé au confort matériel grâce à l'action publique.

Les tableaux suivants ne retracent que les principales interventions de la ville, soit par une prise en charge directe et totale, soit par un contrôle du financement et du fonctionnement des équipements cités ou une participation à la décision.

### La ville contemporaine

1945 - station de traitement des eaux de Solaure, reconstruite en 1972/75  
 1950 - Caserne des pompiers (Chavanelle)  
 1951 - gare centrale des trolleybus place Dorian. Les tramways disparaissent en 1952  
 1952/56 - premiers logements d'urgence sociaux  
 1953 - Beaulieu I ; 1957/59 – Beaulieu II, Marandinière ; 1962/74 – Métare  
 1962/64 - Beaulieu III, Montchovet ; parc de l'Europe  
 1965 - achat du stade G Guichard, travaux d'aménagement  
 1966 - Montreynaud ; participation à une agence d'urbanisme (Epures)  
 1967/70 – Beaulieu IV, la Palle ; début des équipements de quartier (maison des jeunes, centres sociaux etc)  
 1968 - Maison de la culture (Esplanade actuelle) ; tunnel et viaduc du Rond-Point ; parking des Ursules ; Facultés (Université en 1971)  
 1969 – élargissement du territoire communal à Saint-Victor sur Loire et Terrenoire ; destruction de l'îlot A Moine (Poste centrale)  
 1970 – Centre hospitalier régional et universitaire ; plaine Achille (piscine, parc des sports, des expositions) ; rénovation de l'Hôtel de Ville qui se termine en 1975 ; viaduc de Terrenoire  
 1970/1977 – zone d'habitation de Saint-Victor, la Condamine ; base nautique de Saint-Victor  
 1971 - Cotonne, Bergson ; Ecole d'Architecture ; gare routière à Chavanelle  
 Décision pour Centre II  
 1971 - station d'épuration des eaux du Porchon  
 1972 - rue de la Ville première rue piétonne ; Rochetaillée devient fraction communale  
 1973 - Zone industrielle intercommunale Molina/Chazotte  
 1972 / 74 - parc de Montaud  
 1974 - Centre Deux, centre commercial et habitat  
 1975 - parking place Hôtel de Ville ; raccordement du boulevard "est" à l'A 47

Reste à régler la question du coeur de la ville. Obnubilées par l'ampleur des efforts consentis dans les nouveaux quartiers qu'il faut aussi équiper et desservir, les municipalités s'en tiennent à des demi-mesures ou des solutions partielles. Quelques quartiers centraux sont rasés en un premier temps, d'autres sont plus ou moins rénovés (A Moine, Roannelle, Prison/Tréfilerie, Tarentaize) soit environ 15 hectares de vieux quartiers qui disparaissent. La construction privée ne suit pas, préférant, dans un contexte d'activité médiocre, se consacrer au marché du neuf, aux abords du centre-ville peu à peu délaissé par les ménages aisés. Les logements anciens mis en location vont vite se taudifier. Les propositions radicales d'une destruction totale du centre stéphanois sont écartées (il existe un projet transformant la Grand'rue en une espèce de Manhattan sur environ 2 km !), trop utopiques ou irréalisables. Au total environ 42 000 logements neufs livrés entre 1962 et 1992 par rapport au total de 93 000 en 1990 donnent une évaluation d'un effort considérable.

Des logements sociaux sont mis en chantier au bénéfice des ménages les plus défavorisés. Mais les premières HLM sont occupées plutôt par des ménages disposant de ressources convenables. Apparaissent aussi, et au hasard des terrains libres et des multiples dispositifs législatifs du gouvernement, des logements de première nécessité, des cités, des foyers, pour lesquels se mêlent les financements de l'Etat et ceux de la ville

La vie des quartiers - maisons des jeunes et de la culture ; centres sociaux ; équipement socio-culturel - est largement prise en charge par la ville. La construction d'une Maison de la culture et des loisirs (1969) participe elle aussi à l'effort d'équipement socio-culturel devenu indispensable à la vie de la cité.

### L'impérieuse nécessité d'un plan qui ne verra jamais le jour...

Construire des logements, détruire, reloger les artisans et petits industriels chassés du centre ou des vieux quartiers ne peut se faire à cette échelle et dans ces délais assez brefs qu'avec une certaine logique. Au début des années 1960 les contacts se succèdent entre les services techniques de la mairie, la Préfecture, quelques organismes régionaux et nationaux, dont le Comité interministériel à l'aménagement du territoire, et les ministères. Sous des formes diverses elles ne cesseront presque jamais.

Après-guerre, à partir des premiers plans dits plans d'urbanisme directeur, se succèdent, en simplifiant, les schémas des groupements d'urbanisme puis les schémas directeurs de la loi d'orientation foncière et leur traduction à l'échelle communale dans un Pos (plan d'occupation des sols (1967) et enfin les schémas contemporains dont le récent plan d'urbanisme local puis le Scot. Tous sont inscrits dans des plans régionaux qui incluent Saint-Etienne dans une grande région urbaine lyonnaise. Certes cet effort de coordination ne vise en aucune façon à étendre le territoire de la commune centrale mais en prépare les conditions, voire préfigure une nouvelle circonscription territoriale, en libérant les concepteurs des grands réseaux (routes, eaux, assainissement, terrains industriels etc) des contraintes communales.

Dès 1958 la mise en oeuvre des plans d'urbanisme directeurs contraint la municipalité à préciser le dessin futur de la ville qui doit également s'inscrire dans un plan d'aménagement urbain de la région lyonnaise. Des directives analogues datent du début du siècle comme on l'a vu ci-dessus mais la mairie n'y voyait qu'un outil utile voire nécessaire à l'obtention du feu vert préfectoral pour ses propres projets et aussi l'accès à des subventions et des prêts. L. Soulié, à propos d'un projet de regroupement, rassure ainsi son collègue de La Tour en Jarez (1936) assez réticent, « l'adhésion ne comporte aucune charge [...] et favorisera l'exécution de travaux utiles ».

La politique municipale sera toujours ambiguë sur cette question, comme dans d'autres villes mais ici, et pour des raisons de pesanteur sociologique, beaucoup plus que partout. La nécessité de prévoir et coordonner trouve dans la législation les outils indispensables mais les édiles louvoient, adaptent, pratiquent une politique du coup par coup. Ils privilégient une vision locale cherchant le statu-quo économique et social. Les obstacles levés lors de l'arrivée éventuelle de grands employeurs nationaux dans la région en témoignent. La ligne directrice est celle des intérêts du moment, emplacements et investissements sont inspirés par les occasions. Nombre d'édifices et institutions se sont ainsi promenés sur les plans de la ville car avant la clôture du financement et l'approbation des projets la conjoncture est rarement stable.

La création d'une agence d'urbanisme (Epures, 1966) ne peut faire illusion. Elle dépend beaucoup de son principal cotisant, la ville, au risque de frictions voire d'un conflit. Même si en travaillant en symbiose avec le Groupe d'études et programmation de la Direction départementale de l'équipement elle arrive à faire entendre des propositions qui ne sont pas forcément celles qui auraient été prises par les services techniques de la ville. Son travail de fond est la mise en chantier du schéma directeur d'urbanisme prévu par la loi de 1967 : il a été remplacé récemment par un autre type de schéma mais de toute façon il n'a jamais vu le jour

après cependant plusieurs moutures. Autre préoccupation de l'agence l'insertion de Saint-Etienne dans la métropole régionale où elle rejoint Lyon et Grenoble. Vis à vis de cette dernière ville la position du maire est nette. Il est nécessaire de soutenir la comparaison. Ce qui va contribuer, ce n'est pas la seule raison, n'oublions pas que nous sommes dans l'élan des Trente glorieuses, à un optimisme excessif sur la capacité de la ville à se développer, on extrapole hardiment les courbes de population et la venue de nouvelles activités.

Le premier projet de Sdau en 1976 n'a finalement que peu d'importance. La presse locale souligne avec ironie que la réflexion arrive bien trop tard : « les principaux coups sont déjà partis ». Au début, en l'absence de plans d'occupation des sols, les permis de construire sont attribués en utilisant le règlement municipal d'urbanisme, ce qui permet une gestion au quotidien et au cas par cas. Le tout sans conséquence importante sur le dessin général puisque, paradoxalement, les principes essentiels du schéma seront presque respectés. Ils concernent les grandes liaisons routières, les grandes zones industrielles, les équipements lourds, de toute façon rejetés à l'extérieur, créant ainsi l'ossature d'une future ville. Parfois leur origine se trouve dans les plans Abougit de 1924, voire dans des plans du XIX<sup>e</sup> ! Il en est ainsi des boulevards périphériques, de l'autoroute dont le projet de 1970 est, à très peu près, celui de A45 actuelle. Si des Pos voient ensuite le jour ils ne règlent que des situations de détail, ainsi celui de l'ouest stéphanois limite les densités d'urbanisation sur les sites collinaires mais la Chauvetière, la Cotonne, Bergson, le Grand Clos, les Champs sont déjà engagés ou prévus.

D'ailleurs on peut se demander si les réticences aux études d'urbanisme et à la planification de l'action municipale n'ont pas de fait favorisé la perméabilité aux directives nationales faute d'une réelle volonté exprimée par une espèce de contre-plan local. La défense du local : combat d'arrière-garde en faveur des couches moyennes du petit patronat, de l'artisanat ? Une illusion ? Un aspect de la concurrence électorale locale avec les partisans d'une France ordonnée en régions, planifiée, structurée par les grands projets modernistes mais qui laisseraient en marge une ville encore empêtrée dans les séquelles du XIX<sup>e</sup> ? Le meilleur exemple en est donné par le préfet Camous dont la pléthore de projets a tant contribué à transformer le paysage urbain périphérique tout en étant assez déconnectée des réalités locales. La maîtrise qu'il exerçait sur certains crédits et sa forte personnalité contrebalançaient sans difficulté la feinte ignorance vis à vis de ses projets que pouvait par exemple exprimer quelques élus locaux. En outre l'adhésion des maires aux politiques de changement du cadre de vie dans l'espoir de voir évoluer favorablement l'image donnée vers l'extérieur par la ville rejoignait les finalités développées par le pouvoir central.

Dernière grande opération voulue par la municipalité en cette période, la zone à urbaniser en priorité (Zup) de Montreynaud obtenue en 1967. Pour la réaliser est créée une société d'économie mixte, la Semaset (1963 – plus de 4000 logements prévus mais en fait 2640 en 1979 dont déjà des vacants). S'y ajoutent les zones industrielles voisines, la plus significative étant la zone intercommunale avec la Talaudière et Saint-Jean-Bonnefonds (Simoc). Un syndicat dit de la Doa (1966) est censé aménager l'entrée au nord de la ville en collaboration avec Villars et Saint-Priest-en-Jarez. Mais ici nous abordons une autre question, celle de l'étalement urbain hors les limites communales. L'attraction exercée par les lotissements en lointaine périphérie, sans oublier les grandes zones industrielles de la plaine forézienne, va devenir irrésistible.

## Modifier l'image donnée par Saint-Etienne

« Modifier une image de marque nécessite deux étapes. D'abord travailler au changement en s'équipant et en construisant ; ensuite le faire savoir » (M Durafour 1976).

Le slogan " Saint-Etienne ville verte" fait son apparition dès 1959, il est censé faire connaître à l'extérieur que les anciennes activités disparaissent, que la ville se modernise. En 1971 la ville ouvre un Office d'accueil et d'information pour les congrès, le tourisme, l'information des investisseurs. A la mairie fonctionne désormais un service des relations publiques. C'est dans cette ligne qu'est proposée la disparition de l'Hôtel de ville remplacé par un ensemble fonctionnel que soulignerait une tour symbolisant la mutation de la ville. Ce projet est abandonné puis remplacé par la rénovation de la mairie entre 1970 et 75. L'image peut aussi créer un consensus autour des projets municipaux et alimenter le patriotisme local ; le football avec les "Verts" a mobilisé les Stéphanois et malgré le professionnalisme du sport contemporain continue de les passionner.

Au total une période, celle des Trente glorieuses, marquée par le volontarisme, l'ampleur des investissements, la radicalité des changements et des solutions proposées, l'interventionisme dans tous les aspects de la vie de la ville. Le paysage urbain est profondément transformé, la ville bouleversée et très marquée par le modernisme à tout prix. Tout cela malgré un climat économique local déprimé dont nombre d'équipements portent la marque par leur réalisation médiocre ou l'absence d'ambition. Pendant que la France connaît une période très favorable Saint-Etienne, une fois de plus à contre-courant, subit la conversion des houillères, la disparition de la sidérurgie, la mutation du textile.

### Un nouvel avatar de Saint-Etienne apparaît... une fois de plus

A partir du milieu des années 1970 les réalisations municipales - qui se multiplient dans tous les domaines - changent totalement de caractère par rapport à ce qu'elles ont pu être dans le passé. Avec la crise en arrière-plan, le plafonnement puis la baisse de la population, la désaffection pour le fonctionnalisme, dont les erreurs deviennent flagrantes, provoque un renversement des tendances. La complexité urbaine est mieux prise en compte. Enfin, qu'il s'agisse des opérations et plus encore de leur financement, l'échelle municipale n'est plus appropriée. Le regroupement de communes devient indispensable même si l'accord est loin d'être fait sur sa forme et ses compétences.

### Transition, hésitations

L'opération Condamine (Saint-Victor-sur-Loire) est un bon exemple de ces nouvelles perspectives. Elle fut conçue en fonction du changement d'image de la ville avec son slogan "*Saint-Etienne sur Loire*" et de la planification par grandes opérations structurantes. A la fois mal calibrée, le marché ne pourra pas absorber les 2000 logements prévus et de nombreux équipements ne seront jamais réalisés ; mal ciblée, la clientèle de cadres moyens et supérieurs n'est pas au rendez-vous ou bien préfère les sites traditionnels ; difficile à financer, l'endettement l'entrave. Aussi, lancée en 1970, elle est amorcée seulement vers 1975 puis la municipalité Sanguedolce la transforme en 1977 pour revenir à l'objectif plus modeste d'un ensemble pavillonnaire. C'est un quartier excentré où résident nombre de neo Stéphanois, chant du cygne d'une époque trop optimiste.

La politique de la municipalité s'oriente alors vers une reconquête des quartiers centraux populaires où les interventions précédentes sont loin d'avoir réglé tous les problèmes notamment ceux de l'équipement socio-culturel et de l'urbanisme à l'échelle du quartier. L'Etat finance la rénovation des logements et les équipements sociaux sont subventionnés. En même temps sont entrepris les équipements nécessaires à l'amélioration de la circulation : gare de

Carnot, ouverture d'un "axe lourd" pour désengorger la Grand'rue et encourager l'utilisation du tramway en mauvaise posture financière.

Les années suivantes, nouveau changement d'orientation d'abord sous F Dubanchet mais en grande partie grâce à l'action de son adjoint à l'urbanisme, M Thiollière, qui lui succèdera et aura ainsi marqué profondément la politique d'aménagement. Les actions de réhabilitation des quartiers sont poursuivies mais en ne cherchant essentiellement qu'à améliorer le nombre et la qualité des logements remis sur le marché car, sans être oubliés, les équipements urbains ne sont pas prioritaires. La promotion privée est encouragée. Maintenir la population dans les limites communales devient un souci constant y compris en faisant appel à l'habitat individuel en ville.

Les efforts financiers consentis pour le soutien à l'économie s'inscrivent dans le paysage par la multiplication des zones d'activité. Comme on pare au plus urgent on se contente de plaquer des zones industrielles, le plus souvent traditionnelles et en outre dispersées, selon les opportunités. Il s'agit aussi pour des raisons fiscales, et peut-être de prestige, de rester si possible dans les limites communales. Ainsi des efforts considérables sont consentis pour la zone industrielle de l'ouest stéphanois dont la justification se trouve aussi dans le maintien des emplois sur la commune.

Le Technopôle est l'emblème de cette orientation. Son aspect moderniste, qui efface heureusement les noirâtres friches de la sidérurgie dans des quartiers défavorisés, ne doit pas faire oublier que, comme dans de nombreuses autres agglomérations, la majorité des activités sont transférées et n'ont que peu à voir avec les industries de pointe censées s'y développer, à quelques exceptions près, fort heureusement.

Cependant, tout en répondant au cas par cas à des difficultés qu'il faut bien aborder, toutes ces actions manquent de perspectives, il serait bon de savoir où on va. Parmi ces problèmes à régler l'achèvement de Centre II dont une partie est abandonnée sans regrets (plusieurs tours de logements et des équipements, les investisseurs renacent). La Sari qui opère sur le site Manufrance perd de l'argent et doit être renflouée par la Générale des Eaux, le futuriste Centre d'affaires Atria est abandonné. Après plusieurs tentatives d'implantations les plus

*Le groupe Sari-Seeri premier groupe français d'ingénierie, aménagement foncier, gestion d'immeubles emploie 1 300 personnes en 1987. Il est chapeauté par son principal actionnaire la Sté Générale de Eaux ; autre actionnaire la Société Générale. Le moteur de ses investissements est le tertiaire supérieur dont à l'époque on attend beaucoup.*

*La Sari espère rentabiliser l'opération par la vente d'immeubles de haute qualité ; la mairie essaye de minimiser le risque en se désengageant par l'appel au privé. Au total l'opération est plutôt un semi échec ou une semi réussite...*

*Le tout dans la plus grande discrétion « une affaire de cette importance ne pouvait se traiter que dans le secret en cabinet restreint » selon le maire.*

diverses et plus ou moins spectaculaires, le tènement prend son visage actuel assez hétéroclite il faut bien l'avouer : la galerie marchande ne voit pas le jour ni le super-marché, mais le Planétarium puis le Centre des Congrès y trouvent une place ainsi que plus tard l'Ecole de commerce et une partie de l'Ecole des Mines, le tout complété par des logements et des bureaux. Bien des Stéphanois regrettent de ne pas y trouver un grand Musée, une salle de spectacle qui auraient eu leur place dans un quartier bien identifié (la carte de repérage ci-jointe rend compte d'un saupoudrage inhabituel en la matière).

Plusieurs des réalisations municipales s'apparentent plus à des coups médiatiques qu'à un enchaînement d'opérations coordonnées, ainsi l'ouverture d'un golf sur la vieille décharge municipale de Momey. A la critique d'un architecte qui dénonce « une ville sans ambition, des réalisations médiocres » répond l'intervention de l'urbaniste Bofill (1992) censée définir un nouveau et cohérent programme d'action. Le maire souhaite donner à Saint-Etienne « l'image d'une ville facilement identifiable en Europe » (presse locale 1991) et l'imposer sans conteste possible comme ville centre de l'agglomération. L'étude publiée par ce cabinet d'architecture est critiquée, à juste titre, mais elle va en fait servir de cadre très souple et très modulable pour la politique dite du "projet urbain" qui est ensuite adoptée à Saint-Etienne

### Un nouveau départ pour la ville

1975 / 78 - mise en place d'un système de protection de la circulation du tram qui sera suivi par un plan de circulation (site propre Carnot-Peuple en 1999)  
 1972 /76 - parc J Marc (J Marc est le nom adopté en 1988)  
 1976 - début des travaux pour les grands collecteurs d'égout au nord et centre ville  
 1978 – rénovation de Tarentaize ; parc J Marc à Villars ; refonte de la place de la Terrasse avec tunnel pour l'autoroute, achèvement en 1984  
 1980 – gare de Carnot ; création du SIOTAS et de la STAS ; rénovation de quartiers anciens  
 1982 – Hôpital nord  
 1984 – Pôle productique (technopôle) ; rénovation et agrandissement du stade G Guichard  
 1985 – espace Giron (friche industrie textile)  
 1987 – Musée d'Art Moderne ; rénovation de la gare de Châteaureux  
 1988 – début de l'aménagement du site de Manufrance  
 1989 – Golf municipal (ancienne décharge de Momey)  
 1990 – Abattoirs et pôle de la viande décentralisés à la Talaudière  
 1990/1998 – mise en site propre du tramway ; prolongé au sud en 1983, au nord en 1992  
 1990/1995 - démolition de la caserne Grouchy, de la piscine d'été, début de l'aménagement (logements, nouvelle église)  
 1991 – Musée de la mine  
 1992 – privatisation du service de l'eau et assainissement  
 1993 – Médiathèque de Tarentaize ; planétarium à Fauriel  
 1994 – Centre des congrès (site Manufrance à Fauriel)

### Grand projet de ville, Projet urbain : de nouvelles approches de l'urbanisme

Le changement est flagrant, surtout depuis une vingtaine d'années pendant lesquelles la complexité urbaine est mieux prise en compte. Il n'est plus question d'un plan rigide et d'un traitement par fonctions. Pour simplifier on peut dire que les spécialistes ne se succèdent pas dans les périmètres retenus pour une réalisation municipale mais qu'ils abordent ensemble l'aménagement, du moins est-ce là l'idéal souhaité. D'autre part il est fait référence à un nouveau concept: le « renouveau urbain ». Explicité dans la loi Solidarité urbaine et Renouveau urbain (2000) il apparaît lors d'une exposition des projets municipaux en 2002 mais, comme dans toutes les grandes agglomérations, inspire les urbanistes depuis 1995 et à Saint-Etienne l'action de M Thiollière. Les grands équipements sont toujours conçus comme des locomotives de l'urbanisation (Zénith - Cité du design) et des symboles ; mais quel



monument résume la ville ? il paraît que pour les automobilistes c'était la tour de Montreynaud ! C'est maintenant la totalité du tissu urbain qui est traitée à tous les niveaux et toutes les échelles de façon à recréer la ville sur la ville. La relance est attendue autant par le développement des événements culturels (expositions, musique, festivals, biennales) que par l'économie. Les dernières références stéphanoises s'inspirent donc de Glasgow, Barcelone, Bilbao, Birmingham, mais aussi Lyon, Nantes, Lille etc. car partout on fait la même chose, plus ou moins tôt, plus ou moins vite, plus ou moins bien.

D'autre part l'éternel problème de la participation des administrés fait l'objet d'innovations, à la présentation du projet par exemple dans une exposition, s'ajoute depuis peu la consultation des comités de quartier. Dans le même ordre d'idée est apparu l'Atelier urbain qui associe population, techniciens municipaux, jeunes professionnels des Beaux-Arts et de l'Ecole d'Architecture aux adjoints en charge du projet. Ses réalisations, à l'échelle des quartiers - par ex jardin E Gervais, place J Moulin, Campus Tréfilerie etc - , sont conçues pour améliorer le cadre de la vie quotidienne. A la longue ces très nombreuses actions de détail transforment le paysage, notamment par leur mobilier, bancs, lampadaires, plantations, petits aménagements de proximité. De même, sans renoncer aux actions lourdes du type parking rapproché du centre (J Jaurès, Chavanelle), la circulation est corsetée par des mesures indirectes sur le stationnement ou la vitesse des véhicules : site propre pour le tram, largeur des voies rénovées Michelet ou République. Enfin les grandes places centrales sont remises en valeur dont Chavanelle où se combinent parking, et animation urbaine. La coupe du monde de football avait déjà accéléré une mise au goût du jour de la place J Jaurès (1998-2000).

Ce que nous a légué le passé industriel n'en apparaît que mieux. La ville obtient même (décembre 2000) un label de ville d'histoire et du patrimoine du XIX<sup>e</sup> qui inspire des actions de protection à commencer par un inventaire et la définition de zones protégées. Non sans ambiguïté puisque les bâtiments témoins, par exemple au Crêt de Roc ou à Beaubrun, ne sont pas spécifiquement protégés voire sont démolis ! Trop absorbées par les difficultés économiques (est-ce la bonne raison ?) aucune municipalité n'a fait de ces questions une priorité, et pourtant les retombées sur l'attractivité d'une ville sont indéniables. Il n'y avait pas de monument classé jusqu'à 1980, depuis la ville s'invente un patrimoine - Maison dite de François I<sup>er</sup>, redécouverte de son histoire antérieure au XIX<sup>e</sup> - que contrebalancent malheureusement des destructions hâtives ou maladroites, le cas en 2005 de la Cité du design sur le site de l'ancienne Manufacture d'armes étant le plus sujet de polémiques. Le Tribunal administratif vient de relever là (2013) « une erreur manifeste de l'Etat » ... un peu tard ! Cette Cité, dont par ailleurs le rôle bénéfique n'est pas niable, est assez souvent qualifiée de catastrophique qu'il s'agisse du choix du site ou de son esthétique. Témoignent encore de ces ambiguïtés les obstacles que rencontrent les associations (ainsi Histoire et Patrimoine de Saint-Etienne dont le modeste mais intéressant musée est même menacé). Ce label patrimoine du XIX<sup>e</sup> est plus proche d'une ligne flatteuse sur une carte de visite que gage d'action ; une « forme d'illettrisme patrimonial », est un mal très ancien dans notre ville. (revue Histoire et Mémoire, n° 250 juin 2013) et Saint-Etienne a vraiment mal à son histoire !

Un contrat de ville amorcé en 1999, signé en 2000, porte sur plusieurs quartiers (Montreynaud ; Sud-est ; Crêt de Roch ; Tarentaize/Beaubrun/Séverine) ainsi que sur des opérations ponctuelles dans toute la ville. Il est suivi par un "Grand projet de ville" qui part d'un diagnostic exhaustif et concerne tous les aspects de la vie quotidienne. La démarche aboutit enfin à un vaste programme piloté par un Gip (groupement d'intérêt public). Les Stéphanois qui ont louvoyé pendant des mois entre les palissades des chantiers sont tout à fait

persuadés de l'existence de ces projets même si la complexité des montages techniques et administratifs leur échappe !

Une convention signée avec l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine) prévoit démolitions (1070 logements) et reconstruction ou réhabilitation d'environ 1 500 logements, traitement des abords, création d'espaces publics, équipements divers (sport, écoles, parcs). L'abandon partiel des grands ensembles conduit à des mesures drastiques dont la plus spectaculaire, la plus symbolique d'une rupture avec le passé, est la démolition de la "Muraille de Chine" en 2000 à Montchovet. Sur le site la mairie a cédé le terrain nécessaire à l'édification d'un pôle médical privé regroupant des cliniques stéphanoises, des activités para médicales dont le Centre médical des Sept Collines, de l'autre côté du boulevard périphérique vient d'être inaugurée une piscine

Des démolitions partielles sont en cours ou prévues à Montreynaud, celle de la tour d'habitation date de 2011 et semble encore plus symbolique que celle de Montchovet. Les réhabilitations s'étant déjà succédées sur la colline, les actions entreprises, dont une nouvelle localisation d'un centre commercial, se heurtent à d'énormes difficultés notamment dans la question d'une centralité de ce pseudo quartier : l'image dévalorisée de Montreynaud pèse toujours sur son avenir de même que sa situation périphérique.

Enfin dans les quartiers anciens du centre et de l'ouest démolitions et reconstruction ou réhabilitation sont entreprises îlot par îlot ou par immeuble avec le concours de l'Epura (établissement foncier de l'ouest rhône alpin) qui cède les tenements retenus à la Sté d'équipement de la Loire. La colline du Crêt de Roc et ses abords côté centre ville sont déjà en partie en bonne voie de rénovation.

Les chantiers n'ont parfois rien de comparable avec ceux des précédentes époques, par leur dimensions, leur coût, leur complexité et donc leur lenteur d'exécution. Le tram, l'assainissement et la rénovation des places du centre ville en sont de bons exemples avec des travaux étalés sur 2 à 5 ans. Châteaureux a commencé en 2004 et n'est pas fini en 2013 : démolitions en 2004 ; assainissement, bassins d'orages, réseaux d'eau en 2005 ; ligne de tram en 2006 ; parking en 2007 ; fin du parvis, inauguration de l'Esplanade, siège de Casino en 2007 ; démolitions rue de la Montat en 2008 ; premiers bâtiments de la Cité des affaires en 2009 dont le siège de la Métropole ; 2010 à 2014 succession de projets et de constructions habitations, bureaux au nord-est de la gare et rue Denfert-Rochereau jusqu'à l'îlot Weiss.

L'ampleur et le coût du Grand projet de ville ont décidé l'Etat à accompagner la ville et ses partenaires locaux en mettant en place (2007) un Etablissement public d'aménagement (Epase) qui, outre un important apport financier (60 millions qui s'ajoutent à 24 de la ville et 36 des autres partenaires), coordonne les projets, les équipes, et pilote l'ensemble en étant promoteur, aménageur, investisseur. Ses premières interventions concernent, après le quartier de Châteaureux puis Carnot-plaine Achille-Manufacture Nationale, l'entrée orientale de la ville au Pont de l'Ane-Monthieu et enfin l'opération « cœur de ville » achevée en 2013.

Il faut toutefois remarquer que dans la presque totalité de ces chantiers la municipalité n'est plus seule. La nouvelle ligne de tramway y compris la liaison électrifiée avec Firminy, les rénovations lourdes dans les quartiers, l'assainissement du Furan, la station d'épuration, l'aménagement des entrées routières et autoroutières comme au nord de la ville etc. sont des opérations inscrites dans un périmètre géographique et financier qui dépasse celui de la seule

## *Un aménageur public, l'Epase*

### Epase : établissement public d'aménagement de Saint-Etienne

La première mission est l'aménagement par un rôle d'ensemblier et par la maîtrise d'ouvrage. Il complète l'action des autres intervenants : ville, métropole, conseil général, régional, agence d'urbanisme, epora, opérateurs privés.

L'Epase fait des propositions et met en œuvre les projets : acquisitions foncières, réalisations d'espaces publics, cessions foncières et immobilières etc.

La seconde mission concerne le développement économique en participant à la définition des stratégies économiques ainsi que des secteurs géographiques ou économiques prioritaires. Il contribue à la promotion et la commercialisation des projets.

Ces deux missions sont confiées à 12 groupes de travail, en somme l'Epase est une sorte de Maître Jacques en étant aménageur, promoteur, investisseur.

L'Epase dispose d'un budget de 255 millions d'euros dont 125 de subventions publiques ( 24 millions viennent de la ville, 36 millions proviennent de la métropole, du conseil général, du conseil régional) pour 7 ans. Il a défini onze projets simultanés ou successifs.

Bien que l'établissement se concentre actuellement sur 5 secteurs il concerne en fait toute la ville par les répercussions de ses interventions. Ces secteurs sont : Châteaueux - Manufacture, Plaine Achille - Monthieu, Pont de l'âne - Jacquard - Ursules, cœur de ville.

#### *Un exemple : Jacquard*

En novembre 2009 l'Epase propose un dossier de réalisation de la Zac (zone d'aménagement concerté) de Jacquard dans un périmètre de 13 ha comportant 22 300 m<sup>2</sup> de logements et 3 700 m<sup>2</sup> pour les équipements.

Financement : 34,4 millions d'euros dont 21,4 de travaux. Les recettes foncières (cessions de terrains) sont de 4,18 millions et la participation des constructeurs 0,12 million.

participation de la ville : 2,145 millions pour les équipements

participation Epase : 27,9 millions

détail du seul programme des équipements publics (Pep)

gymnase 5,376 millions d'euros ; participation de la ville 0,38

petite enfance 0,317 à charge de l'Epase

amicale laïque 3,206 Epase

infrastructures

passage Grand Gonnet Balzac avec square 0,716 Epase

requalification de la place : 4,192 millions dont 1,006 par la ville

jardin Gachet : 2,396 Epase

autres interventions sur l'espace public : 3,763 millions Epase et 0,759 ville

Avec diverses autres dépenses un total d'équipements de 20,506 millions d'euros dont une participation de la ville de 2,145 millions.

L'ensemble de la ville est concerné mais parmi toutes ces opérations certaines sont extrêmement visibles et modifient la perception du paysage urbain, en témoigne une tentative, avortée, de passage du vert au jaune à l'occasion des premières *fêtes transurbaines*. La coïncidence avec l'énorme chantier urbain de 2004-06 n'est pas fortuite. Une nouvelle ville commence de se dégager peu à peu de quelques importantes opérations.

Il s'agit de la 2<sup>ème</sup> ligne de tram du Peuple à Châteaueux (à prolonger vers le nord-est ?) ; du quartier d'affaire de Châteaueux nouvelle entrée de la ville (siège de Casino, entreprises, centre administratif, logements, le tout sur 40ha) ; du quartier Carnot autour de l'ancienne manufacture (pôle optique-vision, livré en 2005, site universitaire, recherche, logements). Ici la pièce maîtresse est la Cité du design (recherches appliquées sur matières et formes, Ecole des Beaux-Arts). Le transfert des facultés de sciences y est amorcé. Enfin une salle dite "Zénith" et une des musiques actuelles (Fil) complètent cet inventaire loin d'être exhaustif. Peuvent s'y ajouter les grands collecteurs des égouts, l'aménagement urbain du Furan, la station d'épuration du Porchon et divers travaux de moindre importance qui ont perturbé la vie quotidienne des Stéphanois

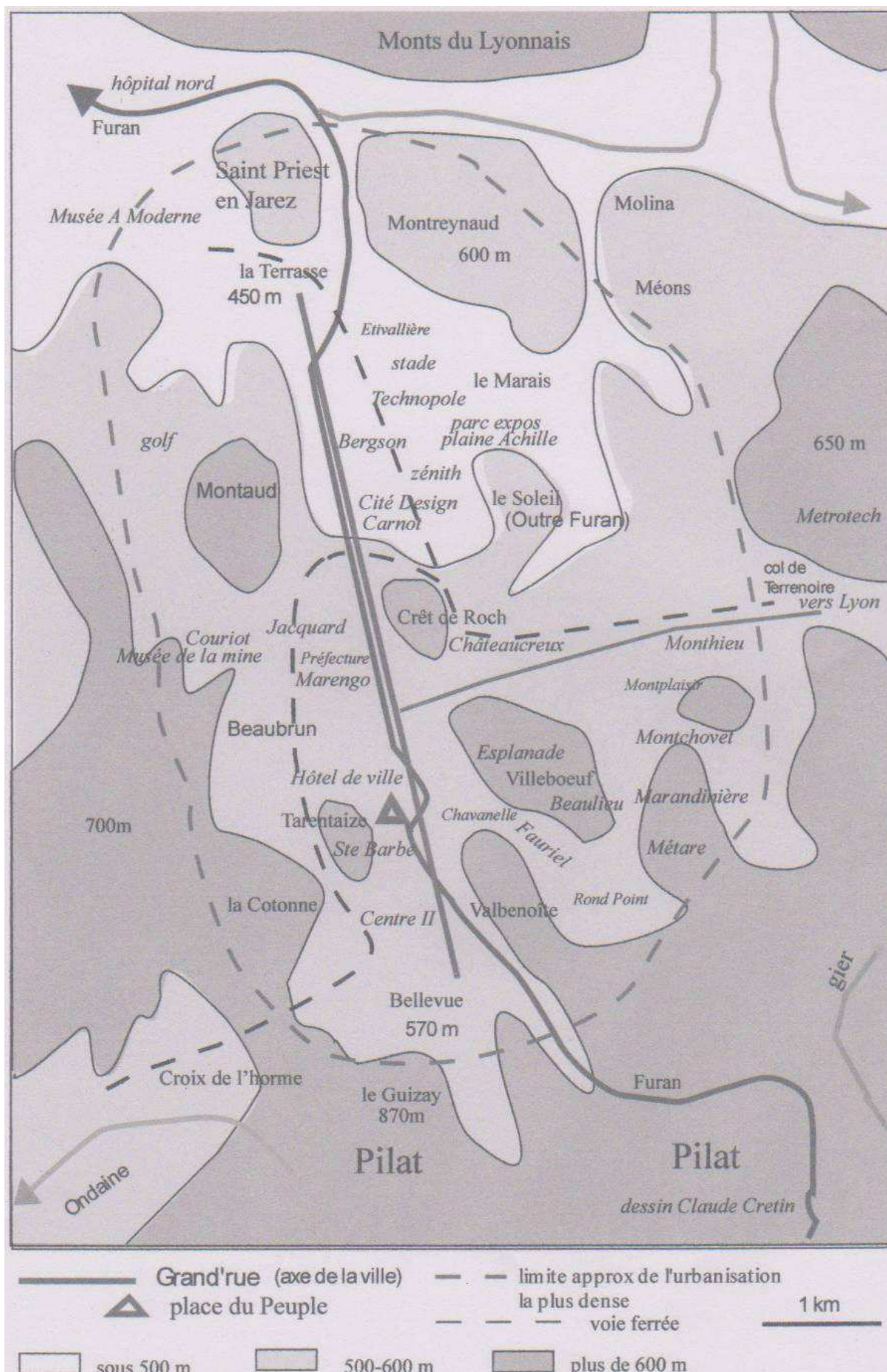
commune. C'est celui de syndicats intercommunaux déjà anciens et celui de Saint-Etienne Métropole. La complexité des montages financiers, l'obtention pour la totalité des projets envisagés de l'aide du Département, de la Région, de l'Etat, de l'Europe mais plus encore les inévitables conflits à l'intérieur de ces structures mêmes, expliquent lenteurs et incertitudes dans l'exécution des travaux voire leur enlisement. L'exemple le plus connu, car le plus ancien et largement visible pour tous les Stéphanois, est celui du site de la Doa où les projets les plus divers se succèdent sans aboutir depuis...1968.

## Une mutation en cours

- 1995 – Saint-Etienne Métropole ; pont du Soleil élargi
- 1997 – nouveau plan de circulation, plusieurs fois modifié par la suite
- 1998 – mise en place de "l'Atelier" pour de nombreuses actions de proximité et petits espaces publics à réaménager, une centaine de réalisations jusqu'à 2005
- 1998 – parking souterrain place J Jaurès (Marengo)
- 1999 – rénovation des places J Jaurès, Hôtel de Ville, Bellevue, J Moulin
- 2000 – démolition de la "Muraille de Chine"(Montchovet) ; aménagements de quartiers, de places, dont les rues Michelet et de la République ; contrat de ville
- 2001 – réouverture de l'Esplanade dite improprement maison de la culture, après incendie ; rénovation et refonte du musée d'Art et Industrie ; communauté d'agglomération.
- 2003 – début aménagement du site de la Manufacture d'Armes
- 2005 - parking de Chavanelle.  
programme de rénovation urbaine (2005-12) : logements, maison de l'emploi, parc urbain de Couriot etc.
- 2006 – mise en place de l'Etablissement public d'aménagement (Epase)  
Rénovation place Chavanelle ; mise en service de la deuxième ligne de tram  
Début de l'aménagement de la gare, ouverture du parking.  
Achèvement des grands collecteurs et de la déviation du Furan en centre ville
- 2007- début des travaux pour la nouvelle station du Porchon, achevée en 2008/09  
Salle des musiques actuelles (Fil)  
Poursuite de l'aménagement du quartier d'affaires de Châteaureux ; inauguration du siège de Casino ; fin des travaux de l'Esplanade de France
- 2008 - inauguration du « Zénith » plaine Achille
- 2009 - inauguration de la Cité du design ; poursuite de l'aménagement de l'ancienne Manufacture : programmes immobiliers ; pôle d'enseignement supérieur
- 2010 - parc d'activités Metrotech à Saint-Jean-Bonnefonds
- 2010 - Maison de l'emploi ; lancement de l'aménagement Carnot/Plaine Achille
- 2011 - Parc F Mitterand ; nouvelle place Carnot ; fin de l'aménagement Jacquard (Zac de 2009 nouvelle place, logements, gymnase, parking)
- 2011 - destruction de la tour d'habitation de Montreynaud ; démolitions diverses et début de restructuration du quartier
- 2012 - 2013 - début de l'aménagement du parc/musée sur le site de Couriot (musée de la mine)
- 2013 - fin de l'opération « cœur de ville » : nouvelles places de l'Hôtel de ville et Dorian ; réhabilitation et création de voies piétonnes en centre ville
- 2013 - piscine Yves Nayme ; fin de l'aménagement du stade G Guichard

Pendant que ces travaux continuent de bouleverser la vie quotidienne des Stéphanois, les dysfonctionnements du système financier local sont de plus en plus perceptibles. Sa remise en cause est certainement proche bien qu'il n'ait pourtant pas démérité. Faire le point sur ses mérites et défauts est cependant un exercice impossible, aussi je me contenterai de quelques conclusions partielles sinon discutables !

## Repérage





## Pour conclure

« Les villes sont en dernière analyse, les grands réservoirs où l'argent entre et d'où il sort par un mouvement [...] qui se renouvelle continuellement. ». Condillac

Au contraire de Condillac - qui ne se borne évidemment pas à ce constat arithmétique - je ne saurais me limiter aux additions et soustractions que j'ai annoncées au début de cette étude. La comptabilité locale s'ouvre sur toute la vie de la collectivité et dans ce bilan on ne peut pas oublier les Stéphanois. Les municipalités en furent, le plus qu'elles le purent, les interprètes. Que ce soit par leurs souhaits, par leur approbation, par leurs réticences, par leur opposition voire leur indifférence, ils sont en fait les acteurs essentiels de la genèse de la ville.

Au terme du parcours pendant lequel j'ai donc découvert de multiples perspectives au-delà des colonnes de chiffres - et auxquelles je n'ai fait le plus souvent qu'allusion - quels sont les points qui me sont alors apparus essentiels ? Je n'en ai gardé que quatre mais il y en aurait bien d'autres...

## Les finances communales au fil de l'histoire, une perpétuelle transformation

« [...] il faut là-bas des gens qui veulent du travail pour avoir de l'argent, et de l'argent pour avoir encore plus d'argent ». Dumont-Rewer, 1840, parlant de Saint-Etienne.

Lois et décrets n'ont cessé d'être modifiés et les comptables ont dû adapter leurs pratiques à une situation toujours en évolution. Mais c'est aussi tout un système financier qui atteint ses limites. Complexe, enchevêtrant les niveaux de décision et de responsabilité, pas toujours clair, souvent inefficace, souvent injuste, à l'occasion peu performant, on peut accumuler les reproches. Il est temps d'en changer. Nous avons changé de monde et la gestion d'une grande ville n'a plus rien de comparable à celle des communes rurales qui a inspiré la loi de 1884.

### *Autrefois, d'honnêtes gérants*

On ne manque jamais de souligner que la prospérité industrielle et commerciale de la ville fut redevable à une constellation d'entrepreneurs avisés et tendus vers le profit, ils ont su « faire de l'argent ». Mais le décalage est sensible entre cette vigueur industrielle, du moins jusqu'aux années 1880, et les continues difficultés financières municipales. Les édiles s'ils ont soutenu les entrepreneurs ne les ont en rien imités dans leur pratique de la gestion urbaine et ce n'était pas leur intention. Auraient ils dû et pu mieux faire ? la question est sans intérêt. Dans l'ensemble, comme l'examen des comptes le montre, ils n'ont pas démerité. Les Stéphanois peuvent délivrer un satisfecit à leurs anciens administrateurs. Au prix cependant de quelques réserves.

Le lecteur aura remarqué l'extrême prudence de la gestion financière. Et sa pusillanimité. Trop souvent les financiers municipaux se sont préoccupés des résultats à court terme et du coût à payer sans toujours envisager le long terme. Curieusement ce n'est pas du tout le cas pour l'approvisionnement en eau ni pour quelques grandes infrastructures de communication. Leurs appréhensions étaient justifiées par une situation économique qui a rarement connu d'assez longs paliers de stabilité mais a dû supporter de graves ébranlements. Elles ont pu être excessives voire contre productives ; la prudence n'exclut pas le risque calculé si l'enjeu le mérite mais ce ne fut que rarement l'option choisie.



En particulier la gestion de la trésorerie et celle des emprunts auraient nécessité une équipe qui aurait pu rappeler celle des ingénieurs au XIX<sup>e</sup>. Par ses compétences, cette dernière infléchissait les décisions du maire voire décidait à sa place. Lors du conflit du Lignon on a vu la puissance du cercle des grands ingénieurs contrer Barrallon. Pour la trésorerie j'ai souligné son aspect trop souvent cahotique, entraînant des pertes de financement ou des manque à gagner dommageables. Il manquait aussi des outils d'analyse et de prévision dont on n'imaginait pas l'existence jusqu'il y a peu, sur ce point des progrès sont visibles.

### *D'un endettement raisonnable à des dettes excessives*

En ce qui concerne l'emprunt ce n'était pas, pendant très longtemps, un grand inconvénient que de l'aborder comme sur le marché commercial traditionnel. Au surplus il s'agissait d'une ressource hautement sécurisée, au meilleur coût, grâce à la Caisse des Dépôts ou à celle d'Aide à l'équipement des collectivités locales qui ne furent cependant utilisées qu'après bien des réticences. Quand le financement a été ouvert en grand aux banques et banalisé, le jeu spéculatif s'est alors introduit ; le déficit de gouvernance est devenu flagrant. Si la situation s'améliore la consolidation n'est pas achevée et les nouvelles règles ne sont pas totalement définies.

Au XIX<sup>e</sup> les maires ont été obsédés par le rapport entre leur stock de dette, sa charge annuelle et la capacité à dégager un excédent sur l'exercice en cours. Cette préoccupation était tout à fait louable, et elle l'est toujours, mais elle ignorait l'indexation sur l'inflation tant pour le capital dû à échéance que sur les intérêts. Surtout elle a freiné voire bloqué l'équipement de la ville jusque vers 1865 et dans une moindre mesure jusqu'à 1940 malgré une course poursuite pour essayer de rattraper le retard. Le rétablissement n'a eu lieu qu'après 1965-70 environ grâce au puissant développement économique du pays pendant ces années là (une croissance de 6% en moyenne). Les édiles travaillaient autrefois avec l'hypothèse d'un monde stable et ils avaient raison au tout début du siècle. Cela peut en partie s'expliquer aussi par l'absence de prévision économique, même peu fiable c'est une béquille indispensable. Les échéanciers pour les derniers emprunts du XIX<sup>e</sup> (des taux très bas pour des durées de 20 à 40 ans !), en particulier pour l'approvisionnement en eau laissent songeur (emprunts pour Lavalette engagés vers 1910 encore en cours en 1950) quand on voit ce que ces sommes sont devenues après la seconde guerre mondiale.

A partir d'environ 1880 le ralentissement de l'économie et les prémices de crises avaient commencé de perturber cette vision trop statique du monde financier mais avec très peu de conséquences sur la politique d'emprunt. A l'exception de quelques rares maires qui ont intégré dans leurs perspectives le soulagement de la dette par l'inflation (les générations futures paieraient...). Les prêteurs, eux, s'en sont vite aperçu, les petits rentiers comme on le sait furent ruinés tandis que les « nouveaux riches » des années 1920 surent spéculer sur le bouleversement du monde industriel et financier. La situation a été corrigée pendant l'entre-deux-guerres avec des taux plus élevés et des durées plus courtes et on est arrivé plus récemment à une indexation du risque plus ou moins empirique.

Les communes ont donc emprunté et géré presque à l'aveugle (j'ai relevé plusieurs fois des emprunts « inutiles ») car elles ignoraient le poids ultérieur des intérêts, la valeur du capital lors de l'échéance. Elles n'en tenaient pas compte et supposaient simplement que les choses en resteraient à peu près comme elles étaient au moment du prêt ; c'était un pari implicite sur la stabilité monétaire et elles faisaient aussi l'hypothèse d'une croissance assez régulière de

leurs ressources. D'autre part le comptable avait pour premier objectif le résultat annuel. En somme une politique en apparence très prudente, voire très sage, mais une politique « du doigt mouillé ». Facile à critiquer après coup puisqu'il m'est paru qu'elles auraient pu et dû emprunter plus pour mieux s'équiper et ainsi favoriser le développement économique de la ville.

La récente crise des emprunts, pilotés cependant par des experts, ressortit d'une même attitude bien qu'on soit dans une situation inverse. Pour la ville une dette indexée, des intérêts minimes voire presque nuls, sauvegardent l'activité économique et réduisent la dépense budgétaire immédiate mais à long terme le poids réel est largement sous-estimé. Que ce soit dans les années 1900 ou récemment le modèle de gestion ne tient pas assez compte du décalage entre la dette actuelle et sa valeur à long terme, il y a une contradiction de plus en plus contre-productive entre le budget annuel, même comportant des programmations pluri annuelles, et les financements à long terme procurés par le marché. L'annualité est-elle à conserver dans la comptabilité communale, si oui sous quelle forme ?

D'une façon générale il me semble que la politique d'emprunt des collectivités locales et en particulier celle des collectivités mérite un statut particulier car elle n'a rien à voir avec le fonctionnement du prêt à un particulier ou une entreprise. Le particulier accepte un prix final plus élevé contre une jouissance immédiate du bien ; l'entreprise peut investir et ainsi spéculer sur la formation ultérieure d'une plus-value ; la commune n'envisage pas de bénéfice ultérieur et vise un accroissement de patrimoine

La situation serait plus saine si ces collectivités empruntaient surtout auprès d'organismes publics et para-publics avant de recourir, sous protection, au secteur privé.

*Une « vraie fausse » décentralisation ?*

Les communes doivent d'abord compter sur elles-mêmes, c'est la condition d'une gestion responsable et démocratique. Toutefois le budget de l'Etat colmate les brèches au fur et à mesure des accidents de parcours et, dans un souci louable d'assurer une péréquation des ressources et l'égalité territoriale, il saupoudre les collectivités de base d'aides aussi multiples que compliquées à mettre en œuvre. En définitive l'Etat, surtout avec les dotations globales de fonctionnement et d'investissement, continue de réguler par le haut. Est-ce compatible avec la décentralisation ? avec l'autonomie communale ? chez nombre de nos voisins les budgets locaux sont en grande partie alimentés par un reversement de la fiscalité nationale, si ce système est compatible avec un degré élevé d'autonomie peut-on s'en inspirer ?

L'Etat s'ingère également par le biais d'une législation envahissante inspirée par la recherche, louable, de l'égalité de traitement, de la sécurité. Très souvent il transpose ainsi des directives européennes. Les récentes plaintes des maires contre l'abus des normes de toutes espèces est démonstrative d'un excès de réglementation.

**Finances communales et société locale : des relations de plus en plus étroites**

Existe-t-il une interdépendance entre la gestion de la ville et le contexte politique national, entre la gestion financière et le contexte socio-politique local ? Oui, de toute évidence, la ville n'est pas un monde clos. Mais la fréquente déconnection de la situation locale avec le contexte national a très souvent caractérisé l'histoire de la ville dont les gestionnaires se sont repliés sur une gestion pragmatique. Le tempo de l'histoire stéphanoise

ne s'inscrit nullement dans la classique périodisation par siècle ou par régimes politiques. Sans y échapper totalement. Les points d'inflexion en sont les redéfinitions du territoire stéphanois plus que les grandes crises nationales. Les décalages avec les rythmes nationaux sont donc très fréquents et cela se lit dans nombre de documents budgétaires. Même si c'est le cas de la plupart des histoires urbaines locales, c'est ici encore plus affirmé. Nous sommes souvent à contre-temps, ce n'est pas toujours un handicap.

Les histoires de la ville auxquelles je renvoie le lecteur ont abordé le sujet et apporté de substantiels éléments de réponse mais pour entrer dans le détail financier il serait nécessaire de conjuguer des recherches plus affinées (histoires et sociologies des mouvements sociaux, des syndicats, des partis politiques à l'échelle locale, du patronat etc.).

### *Des comptes élaborés en toute tranquillité*

Même lorsque les maires ont eu plus de latitude pour gérer leur budget leurs marges de manœuvre ont toujours été très limitées. La part de la dépense contrainte est en diminution constante mais reste très importante, sous la Restauration j'ai signalé les corrections que se permettait le Ministre en inscrivant des dépenses ou en supprimant des recettes. Si par la suite la situation s'est améliorée le maire ne peut agir le plus souvent qu'à la marge.

Jusqu'à la Restauration, mis à part les quelques années de troubles révolutionnaires, une gestion honnête et rigoureuse assure le fonctionnement à minima d'une ville très préoccupée par la situation économique du pays dont dépend la sienne. La guerre avec ses profits mais aussi ses fermetures de frontières (fabrication et vente d'armes, de quincaillerie, de ruban) conditionne sa prospérité, à cet égard le Premier Empire conduit à une situation désastreuse. Pendant la Restauration et le Second Empire la très faible autonomie locale en matière de budget limite les interventions des municipalités quand bien même leur libéralisme les inciterait à des dépenses que nous dirions sociales (baisse de tarifs d'octroi, équipements publics, limitation des impositions etc). Lors de l'affaire du legs Jovin j'ai pu relever cette protestation contre des dépenses jugées alors ostentatoires (promenades, théâtre, jardins) et ce n'est qu'un exemple. Mais il ne s'agit, à l'intérieur d'un petit groupe libéral, que de divergences entre les partisans du « progrès » et ceux de « l'ordre ». L'incidence sur la conduite du budget a été extrêmement limitée d'autant plus que les questions sociales, même traduites dans la rue et sans être ignorées, ne pèsent presque pas dans les décisions. Question de morale d'une époque qui fait plutôt confiance à la philanthropie et à la charité. Ce sont surtout les commerçants, les artisans, la petite bourgeoisie libérale qui pétitionnent, assez souvent et avec succès, ou qui se font entendre par la presse. L'opinion publique, si elle intervient, ne concerne qu'une fraction restreinte de la société locale qui considère que le budget est surtout une affaire technique dont on ne saurait discuter.

Après un réveil observable à la fin du Second Empire les luttes électorales prennent de plus en plus compte de la question sociale et la protestation, d'où qu'elle provienne, cherche des échos au conseil municipal. Mais même au début de la Troisième République on en reste au politicien, ainsi le refus de voter le crédit nécessaire pour organiser la visite du Président Mac Mahon en 1877 ou les incidents au conseil municipal lors de la mort de Gambetta.

### *La question sociale s'invite discrètement au conseil municipal*

Le XIX<sup>e</sup> est pourtant jalonné de grèves, échauffourées, parfois d'émeutes, de crises politiques municipales ; Saint-Etienne acquiert une réputation de « ville rouge ». Partis politiques et

syndicats en prenant en charge la défense des intérêts matériels des ouvriers, employés, des classes populaires, incitent les municipalités à voter des mesures parfois extraordinaires, en cours d'exercice, et qui contrarient les équilibres budgétaires. Cela reste rare et peu important quoique non négligeable lorsque les budgets sont contraints par une crise, c'est le cas par exemple en 1886 avec le vote d'importants crédits pour des chantiers de déneigement ou de transport de déblais ainsi que des subventions à l'hospice. De 1890 à 1914 les maires remarquent que la ville coûte de plus en plus cher à administrer et que des dépenses sociales imprévues sont très difficiles à inscrire au budget. En fin de siècle la montée en puissance des aides médicales et sociales pour la vieillesse, les familles nombreuses, y participent mais ces dernières mesures sont prises en application des lois votées par le Parlement (en 1908-10 la ville doit subventionner des lits à l'hospice, effort qu'elle n'apprécie pas du tout).

L'incidence sur les luttes électorales est toutefois encore limitée de même que sur la conception des budgets, l'agitation se porte plutôt sur la question républicaine (républicains contre réaction de tous genres) et sur la laïcité (rouges contre blancs). Les sujets de discorde ne manquent pas ainsi l'érection d'un buste à Waldeck-Rousseau (1909) ou la destruction de la Croix de mission (1883) ou encore la stricte application des lois sur les congrégations en fin de siècle. La construction d'un nouveau Lycée en donne un autre exemple. A des « contribuables mécontents » le maire répond dans son rapport de 1888 que ce sont là « les critiques des ennemis de nos institutions et de ceux à qui le nouveau Lycée ferait concurrence ». La presse, maintenant bien diffusée, donne la première place aux querelles entre hommes politiques et grands événements politiques nationaux ; les débats budgétaires sont expédiés par des articles sommaires ainsi que le vote annuel des crédits. La confection du budget est peu mise en cause et reste le domaine professionnel et discret du trésorier municipal ; seul le résultat équilibré procure en année « normale » un moment de satisfaction pour le maire qui en fait part à ses administrés.

Enfin les critiques de la gauche sociale contre les budgets des premières municipalités socialistes n'ont guère porté et n'ont trouvé que peu d'échos dans la ville. Le cas de Ledin est significatif d'une gouvernance au centre, entre les écueils de la droite « réactionnaire » et de la gauche « révolutionnaire », la gauche de gouvernement, républicaine, est alors au zénith de sa force et se sent sûre d'elle. Mais on sent poindre une opinion publique plus largement étendue aux couches populaires qui réclament une amélioration de leur sort, la « philosophie » du budget en est parfois modifiée.

#### *Gauche-droite ; rouges - blancs ; « socialos » - patronat : l'affrontement*

C'est depuis l'entre-deux-guerres que les conflits sociaux sont traités le plus ouvertement et avec force, d'abord dans les campagnes électorales, puis les réunions du conseil municipal. Mais il ne peut s'agir que d'actions à la marge, d'inflexions d'une politique ; en général l'arrivée d'une nouvelle municipalité ne signifie que très rarement un virage marqué dans la gestion financière. L'inertie des précédentes décisions et les contraintes budgétaires l'expliquent aisément. Une nouvelle équipe doit la plupart du temps disposer d'au moins deux mandats pour retourner une situation puis imprimer sa marque sur la conduite des affaires. Depuis cette séquence, et jusqu'à nos jours, les intentions politiques sont contraintes par les barrières légales et techniques de confection des budgets de telle sorte que le compromis est de plus en plus la règle.

Les grèves des années 20 et 30 puis la grande crise sont inscrites dans les luttes pré électorales et dans les budgets au détriment des équipements urbains qui sont non pas négligés mais sans

cesse retardés ou remis à des jours meilleurs. Les déclarations en faveur de la classe ouvrière ne manquent pas : « nous devons garantir au personnel des tramways les avantages qu'il a obtenus par l'effet des lois et par son action syndicale » (juillet 1936) ; « pourquoi les logements aisés paieraient l'eau au même tarif que les ouvriers ? » (1935). Dans les budgets on traduit en votant des subventions aux magasins du service municipal de ravitaillement (prix baissés sur des produits de grande consommation), en votant des garanties d'emprunt pour les constructions à bon marché, en prenant à sa charge le déficit du tramway et ne relevant pas les tarifs du ticket ouvrier (1926, 1931, 1936 etc.). Mais dans ces deux derniers cas c'est toute l'activité de la ville qui dépend de la pérennité du système de transport ou du logement. Certaines questions de fond sont renvoyées ainsi celle de la suppression de l'octroi qui donne lieu à des échanges approfondis sur les taxations nouvelles à mettre en place et le recasement des employés. Mais aussi à des discussions dérisoires, ainsi la baisse du droit sur les volailles, 10 centimes en décembre 1935 : un cadeau inutile pour les « bourgeois » tandis qu'on ne baisse pas le prix du « bifteck ouvrier » ! mais qui amorcerait la disparition des barrières d'octroi !

Les municipalités de gauche sont prises à parti par les syndicats patronaux qui reprochent le vote de subventions aux soupes populaires, les tarifs de cantine scolaire pour les enfants de grévistes (1925) un peu plus tard (1931) c'est tout le budget de la municipalité Durafour qui est attaqué sur les dépenses dont le crédit d'un million de F pour les travaux dans les écoles, les subventions aux cantines l'aide aux chômeurs. En 1938 un comité dit du Front des contribuables (petits commerçants, patrons) critique le budget, à quoi la municipalité répond : « respectueux des deniers publics mais fidèle à ses engagements [...] (le conseil) ne saurait modifier les grandes lignes de son administration qui sont conformes au programme sur lequel il a été élu par la classe ouvrière et les classes moyennes et qui n'entraînent ni dépenses inutiles ni injustifiées... ». Très paradoxalement c'est après la grève de 1937 que l'industriel E Mimard lègue à la ville la moitié de ses actions ! un cadeau qui se révélera empoisonné comme on l'a constaté ci-dessus.

Les Trente glorieuses s'accompagnent elles aussi d'un cortège revendicatif qui pèse sur les décisions budgétaires, voire qui visent plus loin. Au début des années 1960 à l'imitation du mouvement des luttes urbaines et inspiré par les mouvements italiens, en particulier celui de Bologne, plusieurs collectifs (partis, syndicats, associations) réclament de meilleurs équipements sociaux dans les quartiers dits de « grands ensembles » : centres commerciaux, desserte en transports publics, centres sociaux, maisons des jeunes. Le mouvement connaît une bonne réussite, plusieurs de ces équipements sont d'ailleurs mis en service. Le Comité de liaison de ces mouvements issus de la base populaire, organisé après la grève des mineurs de 1963, devient alors une espèce de tremplin pour la conquête du pouvoir municipal par de nouveaux militants qui accusent « les carences » de l'équipe précédente. Ce sont là les prémisses de l'élection d'une municipalité de gauche qui reprend logiquement cette politique dans son programme.

Mais assez rapidement la participation des habitants à l'amélioration de leur qualité de vie passe aux mains de militants et de spécialistes suffisamment informés. L'urbanisme redevient une affaire de techniciens. La participation des citoyens a tout de même été pérennisée sous la forme des consultations à l'échelle des quartiers.

## Finances locales et paysage urbain, un échec suivi d'un renouveau

« Saint-Etienne en un mot est un immense chantier » V Smith 1828

### *Inachèvement et médiocrité, d'abord produire*

Quant aux réalisations elles ont été médiocres. Médiocres car le plus souvent tardives et conçues, parfois dans la précipitation malgré des années de réflexion, souvent au coup par coup, implantées au hasard des occasions, sans vision d'ensemble ou sans ambition. Ce qui était dénoncé dès la fin du XIX<sup>e</sup>. Et quelles économies de bout de chandelle ! Une voirie toujours à la recherche de crédits et trop souvent en piteux état ; des égouts, pourtant décidés bien avant que d'autres villes n'y songent, mal financés se raccordant tant bien que mal en un réseau obsolète dès le début du XX<sup>e</sup>. Un équipement calculé au plus juste. Qu'on se souvienne du théâtre si attendu, si vite construit, si vite consolidé, auquel un opportun incendie a heureusement évité une probable catastrophe (et si longtemps sans remplaçant) ; de la Bourse du Travail à la pittoresque histoire mais conçue en partie pour étayer la colline Sainte-Barbe en économisant une façade ; du Palais de Justice qu'il a fallu reconstruire au plus tôt ; de l'Hôtel de Ville accumulant les malfaçons même quand par ostentation on l'a surmonté d'un dôme qu'il a fallu supprimer en 1953 ; de la malencontreuse régénération des Gauds qui n'a abouti, après faillite d'une compagnie aux intentions douteuses, qu'à un immeuble construit et un quartier inachevé ; de la longue absence d'une préfecture qui a dû cohabiter avec la mairie, d'un lycée, d'un hôpital attendus pendant des décennies... la liste n'est pas exhaustive. Certes nombre de villes ont connu de telles mésaventures mais convenons que la nôtre les a accumulées. On objectera quelques réussites, en premier lieu l'alimentation en eau (mais qu'auraient fait les artisans et industriels sans eau ?) ; quelques belles places et promenades.

La rétrospective de l'action municipale met en relief que Saint-Etienne est plus faite de projets, de plans avortés, abandonnés, détournés de leurs visées premières, sinon de bricolages que de grandes entreprises achevées telles qu'elles furent conçues. Mais une espèce de « darwinisme historique » engendré par les contraintes matérielles et financières a éliminé les plus mauvaises options ou des solutions contradictoires et abouti à une organisation urbaine à peu près rationnelle : on n'aurait pu mieux faire avec de si médiocres moyens et le plus souvent si peu de gouvernance et d'ambitions. Mais on pouvait certainement mieux faire.

Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> l'étroitesse d'esprit, les calculs mesquins, l'art de la débrouille, le sentiment qu'on peut, voire qu'on doit, se contenter du peu qu'on a, ont à peu d'exceptions près inspiré les politiques municipales. Tout observateur de la vie stéphanoise doit convenir que la ville a manqué d'un patriciat et d'une véritable élite urbaine. Par contre elle n'a presque jamais entravé l'activité industrielle que ce soit par ses investissements ou ses décisions d'aménagement. Qu'ailleurs on ait du mal à penser Saint-Etienne comme une grande ville, qu'on y voie plutôt une grande agglomération industrielle malgré son renouveau contemporain, malgré toutes les qualités qu'on reconnaît volontiers à sa population, est alors assez compréhensible. Peut-être est ce de bon augure pour une reprise de son destin industriel ? et pourquoi pas un motif de fierté ?

L'histoire politique et administrative locale a été fortement conditionnée par les définitions successives des limites dans lesquelles s'est circonscrite l'action des édiles, cadre qui de son côté suscite le sentiment d'appartenance à ce qu'il est convenu d'appeler, dans notre cas, Saint-Etienne. Mais qu'est ce que Saint-Etienne maintenant ? Certainement plus que le strict dessin de ses frontières, plus que sa stricte activité économique car elle rayonne bien au-delà, plus

que la somme des rues, monuments, réseaux, services que les municipalités successives ont réalisés. Comme toute ville c'est d'abord une invention permanente de la société qui y vit, ensuite l'image sous laquelle à l'extérieur on la perçoit.

## De bonnes finances locales dépendent de circonscriptions renouvelées

Les finances communales nerf de l'action municipale ? Certes, mais bien plus que cela. Sans la capacité d'imposer et de taxer, les maires auraient beaucoup géré mais peu décidé. Ils n'auraient pas disposé d'une pleine liberté pour répondre à une double tâche, satisfaire les souhaits immédiats de leurs électeurs et parfois, malgré quelques protestations, assurer la vie de la commune en l'équipant pour le long terme. En ce sens l'impôt est une des meilleures bases de la démocratie et tout particulièrement de la démocratie locale. C'est le modèle, le modèle républicain, dont j'ai retracé dans la première partie, et à grands traits, la mise en place puis l'évolution : *une commune, un maire, un budget*. Il est parfois peu opérant, voire inefficace ; mais il a eu ses vertus et elles furent nombreuses ; il a atteint ses limites. Il mérite d'être refondé.

En effet la période contemporaine se caractérise par le désaccord absolu entre le découpage administratif, de la région au département à la commune, et la répartition effective des ressources, des hommes et des activités. Malgré des réussites indéniables dont témoignent les tableaux ci-dessus, l'enchevêtrement des systèmes locaux, politiques et administratifs, n'a pas facilité la tâche des maires soucieux d'efficacité ; la situation s'est bloquée plusieurs fois au détriment d'une saine et rapide réalisation des ambitions de la ville. Mais les plus avisés des décideurs ont su parfois en jouer et en bénéficier. Comment gérer un budget dans ses conditions, sans horizon dégagé, en l'absence de règles assez stables et d'informations sûres ? L'imbrication des budgets dans de multiples structures, leur complémentarité ou leur concurrence, ont totalement désagrégé la simplicité originelle du modèle. Je comprends les appréhensions d'une petite commune dont le budget est noyé dans l'océan communautaire, je soupçonne la grande ville d'orienter la dépense vers la réalisation de ses ambitions. La première a peut être tort car elle est aussi bénéficiaire, la seconde a sans doute raison, la ville se confond avec l'agglomération, ce qui est bon pour l'une est bon pour l'autre...

La solution pourrait venir d'un retour au principe fondateur : *une circonscription - un élu - un budget*. Or entre le niveau national et le niveau local illisible dans sa fragmentation excessive, il manque un échelon intermédiaire efficace. Car la décentralisation, et c'est un paradoxe, a plus fragilisé que libéré les énergies locales ; les inconvénients de la centralisation sont même aggravés tant, d'une part les collectivités locales manquent encore d'expertise et tant, d'autre part, l'Etat a retrouvé par d'autres chemins l'accès au contrôle, à la direction, voire à l'ingérence inutile dans les affaires locales. Mais évidemment cela nécessite une toute autre organisation territoriale que la nôtre et une redéfinition des droits et devoirs des collectivités et de l'Etat. Est-ce possible ?

La principale difficulté d'un nouveau maillage territorial reste encore à résoudre entre la nécessité de définir et délimiter la ville et l'apparition inéluctable, sous l'effet de la diffusion de l'habitat, de petites régions urbaines, voire de pays urbains. La seconde et non la moindre tient à la plasticité des regroupements optimaux dans ces périphéries inorganisées et où se concentrent de nos jours l'essentiel des difficultés économiques et sociales. Autour des grandes villes ou des métropoles qui tirent assez bien leur épingle du jeu, les territoires périphériques, dont les intérêts divergent ou confluent au gré d'un monde trop changeant, sont en danger et en recomposition presque permanente. Des cadres rigides sont exclus tout autant

que la confusion actuelle. Le pouvoir politique est bien conscient du dilemme mais à chaque tentative il empile sans se résoudre à supprimer, le département en particulier, mais aussi le canton, faisant une résistance obstinée. Les communes sont aussi en cause. Si elles méritent d'être conservées ce n'est sûrement pas à tout prix. Les égoïsme locaux, les positions acquises, les forteresses électorales sont âprement défendues et sans cesse de bonnes raisons de ne pas trancher l'emportent. Le retour à la simplicité administrative gênerait-il tant que cela ?

Notre démocratie locale est à renouveler : quels territoires ? quelles assemblées ? quels pouvoirs ? quels financements ? On ne fera pas l'économie d'un bouleversement aussi radical que celui de 1790 qui a ouvert notre histoire communale. Le plus tôt sera le mieux.

*Claude Cretin novembre 2013*



## Annexes

### 1 - Les maires de Saint-Etienne depuis 1944

Août 1944 : Dr H Muller  
 Octobre 1947 : Alexandre de Fraissinette  
 Mars 1959 : id  
 Décembre 1959 : Michel Durafour  
 Mars 1963 : id  
 Mars 1971 : id  
 Mars 1977 : Joseph Sanguedolce  
 Mars 1983 : François Dubanchet  
 Mars 1989 : id (démission avril 1994)  
 Mai 1994 : Michel Thiollière  
 Mars 1995 : id  
 Mars 2001 : id  
 Mars 2008 : Maurice Vincent

### 2 - Quelle fiscalité locale chez nos voisins ? la place de la France

Poser la question c'est y répondre : partout les communautés locales disposent d'un minimum de pouvoir financier car partout elles souhaitent jouir de l'autonomie. Mais à des degrés variés, les situations en Europe sont extrêmement diverses. Si certaines collectivités sont tout à fait indépendantes d'autres sont étroitement contraintes dans leurs choix. Une seule préoccupation est partagée : partout et depuis plus de vingt ans elles réclament une réforme... sans l'obtenir ! c'est que les systèmes fiscaux locaux, très souvent héritiers d'une longue histoire, sont devenus trop complexes, suite à un empilement de taxes et impôts. Autre point de convergence, partout les réformes échouent. La poll tax (impôt de capitation, par tête) de M Thatcher a été retirée, l'Italie légifère puis revient sur les décisions, en France les lois se succèdent, l'Europe en reste à des législations datant au moins du XIX<sup>e</sup> dans leur grands principes. Pour l'instant une harmonisation est tout à fait exclue.

Trois options principales sont utilisées : taxer, pour l'essentiel de la ressource, la propriété ou l'usage du foncier ; utiliser l'impôt sur le revenu comme base de la ressource locale ; recevoir du budget national la majeure partie du financement local. S'y ajoutent des taxes qui ne représentent en général qu'une faible partie de l'impôt local ; elles sont inexistantes ou presque en Grande-Bretagne et au Danemark, faibles en France (env. 10 %) République Fédérale d'Allemagne, Italie, Belgique, fortes et très fortes, mais ce sont des exceptions, aux Pays Bas (25 %), au Portugal, en Espagne (40 %).

Comme le lecteur a pu le constater la France a une position particulière en combinant les trois options de financement. Elle fait partie d'un petit groupe (France, Belgique, Luxembourg) dont la proportion de recettes propres dans le total de leurs recettes est élevé. En même temps elles ont un poids économique assez faible si on compare leurs dépenses locales au produit brut de la commune. Il arrive que les deux ratios soient élevés et les communes aient une forte autonomie financière et administrative, cas d'un petit groupe nordique (Suède, Finlande, Danemark). La groupe majoritaire peut être dit « européen » (Espagne, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume Uni, Italie). Les recettes propres sont en faible proportion de la recette totale, la dépense publique locale est faible par rapport au produit brut ; l'Etat ou les

collectivités locales intermédiaires alimentent les budgets par des reversements et contributions et de fait les collectivités locales sont assez encadrées dans leurs décisions y compris dans le recours à l'emprunt.

Les plus contrôlées sont en Allemagne, Royaume Uni, Autriche, Pays Bas ; Italie Espagne « européennes » sont proches de la France qui toutefois occupe une position particulière car elle a le maximum de ressources propres mais presque le minimum pour la proportion dans la richesse locale. Le type « européen » a le mérite d'être simple, peu coûteux, mais dispense les communes de leur responsabilité, l'Etat agit à leur place (paradoxal pour des pays décentralisés), la légitimité politique est faible, l'incitation à la coopération très faible (mais il s'agit de communes de très grande taille). Par contre pour la vie quotidienne, les affaires les plus courantes, le degré d'autonomie est plus élevé que par ex. en France Le modèle « français » est trop complexe mais il combine responsabilité (autre paradoxe pour un état très centralisé), prise de risque raisonnable (sauf exception !) légitimité politique par contrôle démocratique local et enfin possibilité d'association avec les voisins. Il est cependant critiquable par sa difficulté de lecture et ses fortes inégalités, entre contributeurs et entre collectivités.

L'autonomie financière n'est qu'un aspect de la plus vaste question de l'autonomie locale qui ressortit du politique, être autonome pour le budget ne signifie pas qu'on l'est dans la prise de décision. A ce propos les médias ont parfois évoqué la possibilité d'une faillite pour une commune française ou européenne, le risque est nul, dans tous les cas l'Etat reprend la gestion en main. Aux USA les faillites de comtés et de collectivités locales ne sont pas rares et causent des dégâts considérables surtout pour les retraités (fonds de pension) et les petits épargnants. Le cas de Detroit, dont la faillite menaçait en juillet 2013, est le plus spectaculaire, la ville étant écrasée par le poids de 18,5 milliards de dollars (14 milliards d'euros) impossibles à rembourser. Le pouvoir central a dû intervenir pour secourir la ville dès septembre car il était inenvisageable de passer par pertes et profits ni la caisse de retraite des employés municipaux ni les dettes des banques bien que l'état du Michigan ait envisagé cette banqueroute. La mise en faillite est toutefois réenvisagée à l'entrée de l'hiver 2013 avec toutes ses conséquences désastreuses.

### La fiscalité locale en 2013

En comparaison le système français est complexe et repose surtout sur plusieurs comptabilités et des logiques budgétaires et comptables difficilement conciliables. Le trésorier n'a pas le même document que l'ordonnateur, le maire ou l'assemblée délibérante, et la production d'un document simple et unique est pour l'instant non envisageable, la loi de décembre 2012 sur les finances publiques ne traite pas (encore ?) du sujet. En fait une connaissance fiable des finances locales est encore lointaine !

Les « quatre vieilles » n'ont pas totalement disparu et sont modifiées :

La taxe foncière sur le bâti alimente le budget de la ville, de la communauté, du département ; sur le non bâti elle va à la ville et la communauté.

La taxe d'habitation va aussi à la ville et la communauté.

Seule la taxe professionnelle a disparu, la contribution économique territoriale des entreprises qui la remplace se partage en contribution foncière pour la commune et la communauté et en cotisation à la valeur ajoutée qui est distribuée entre commune, communauté, département, région. Le tout est complété par diverses taxes dont quatre concernent la production d'énergie.

### La composition des impôts locaux, quelques exemples européens

	fiscalité propre	fisc partagée	dotations	divers	nombre de collectivités
Suède	69		22	9	290
France	49	4	34	13	36 682 avec Dom-Rom
Danemark	49	3	23	25	98
Finlande	43	4	27	26	348
Italie	34	10	47	8	8 101
<i>Union Europ</i>	27	20	37	16	90 782
Belgique	27	50	17	6	589
Espagne	25	24	42	9	8 115
Portugal	25	4	40	31	308
Pays Bas	17		56	27	441
Allemagne	15	42	28	15	12 339
Royaume Uni	15	12	49	24	406
Autriche	9	33	32	25	2 367
Irlande	9		65	26	114

Fiscalité partagée : en provenance d'une circonscription locale de plus grande taille (région par ex) ou de l'Etat.

Dotation : Etat le plus souvent

Collectivité dites de premier niveau

Source : Conseil des prélèvements obligatoires 2010 et Dexia 2008

Le contribuable n'a pas une connaissance suffisante de sa situation budgétaire ni de celle des collectivités. Il est tenté de penser que les bases des impositions sont arbitraires et peu ou pas du tout liées à la valeur du bien, c'est très flagrant pour la taxe d'habitation (la valeur cadastrale n'a pas été révisée depuis trop longtemps). Les parts reversées au département et à la région sont très discrètement signalées mais la part de la communauté d'agglomération est de mieux en mieux perçue par le cotisant. Les campagnes électorales contemporaines en tiennent compte.

Du côté décideur depuis toujours la tendance est à minorer le poids apparent de l'impôt par exemple en arguant de la non augmentation des taux. Par contre les avantages retirés des dépenses publiques sont toujours mis en vedette sans qu'un véritable arbitrage soit exposé sur l'intérêt de la démarche : emprunter ? imposer plus ? renoncer ? reporter ?

### 3 - Les comptes administratifs de 2000 à 2011, analyse

2000	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	265 406	1 446	1 325		
dont impôts locaux	72 962	398	434	27,5	32,7
dotation globale de fonc.	51 005	278	236	19,2	17,9
dépenses	249 528	1 360	1 230		
dont personnel	114 502	624	587	45,9	47,7
charges financières	22 028	120	82	8,8	6,4
excédent	15 878	87	96		
<b>investissement</b>					
recettes	145 464	793	927		
dont emprunts	45 389	247	241	31,2	25,9
emplois d'investissement	152 683	832	937		
dont équipement	74 249	405	303	48,6	32,3
remboursements emprunts	59 801	326	222	39,1	23,7
excédent brut de fonctionnement	43 261				
capacité d'autofinancement	29 583				
<b>encours de la dette</b>	403 994	2201	1 552		
annuité	41 249	443	297	30,6	22,3
fonds de roulement	- 17 324	- 94	19		

2001	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	254 529	1 387	1 248		
dont impôts locaux	72 768	397	388	28,5	31
dotation globale de fonc.	50 724	276	244	19,9	19,5
dépenses	245 171	1 336	1 113		
dont personnel	115 947	632	538	47,2	50,1
charges financières	21 445	117	53	8,7	4,7
excédent	9 358	51	135		
<b>investissement</b>					
recettes	142 596	777	690		
dont emprunts	58 924	321	136	41,3	19,7
emplois d'investissement	137 395	749	695		
dont équipement	42 273	230	304	30,7	43,8
remboursements emprunts	59 908	326	160	43,6	23
excédent brut de fonctionnement	41 706	227	220		
capacité d'autofinancement	24 595				
<b>encours de la dette</b>	403 016	2 196	976		
annuité	79 768	435	210	31,3	16,8
fonds de roulement	- 13 512	- 74	62		

2002	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	262 464	1 430	1 241		
dont impôts locaux	74 753	407	399	28,4	32,1
dotation globale de fonc.	50 627	276	246	19,2	19,8
dépenses	244 797	1 334	1 116		
dont personnel	118 730	647	567	48,5	50,8
charges financières	21 192	115	52	8,6	4,7
excédent	17 666	96	125		
<b>investissement</b>					
recettes	198 727	1 083	562		
dont emprunts	68 044	371	150	34,2	26,6
emplois d'investissement	194 191	1 058	570		
dont équipement	36 142	197	243	18,6	42,6
remboursements emprunts	72 392	394	172	37,2	30,2
excédent brut de fonctionnement	41 671	227	205		
capacité d'autofinancement	29 946	163	174		
<b>encours de la dette</b>	398 686	2 172	1 100		
annuité	89 833	489	221		
fonds de roulement	-1 552	-8	40		

2003	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	258 625	1 409	1 246		
dont impôts locaux	74 504	406	417	28,8	33,5
dotation globale de fonc.	50 938	278	245	19,7	19,6
dépenses	248 354	1 353	1 125		
dont personnel	120 014	654	567	48,3	50,4
charges financières	14 137	77	45	5,7	3,9
excédent	10 272	56	121		
<b>investissement</b>					
recettes	143 483	782	556		
dont emprunts	56 841	310	168	39,6	30,1
emplois d'investissement	124 743	680	551		
dont équipement	34 997	191	245	28	44,4
remboursements emprunts	65 317	356	182	52,3	33
excédent brut de fonctionnement	37 731	206	198		
capacité d'autofinancement	28 602				
<b>encours de la dette</b>	390 341	2 127	1 059		
annuité	78 142	426	223	30,2	17,9
fonds de roulement	10 322	96	42		

2004	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	261 317	1 424	1 284		
dont impôts locaux	76 666	418	437	29,3	34
dotation globale de fonc.	53 305	290	256	20,4	20,1
dépenses	241 652	1 317	1 152		
dont personnel	120 459	656	574	49,8	49,8
charges financières	13 386	73	42	5,5	3,6
excédent	19 675	107	132		
<b>investissement</b>					
recettes	100 739	549	606		
dont emprunts	10 058	55	141	10	23,2
emplois d'investissement	109 562	597	599		
dont équipement	37 605	205	281	34,3	46,8
remboursements emprunts	20 598	112	130	18,8	21,6
excédent brut de fonctionnement	39 029	213	209		
capacité d'autofinancement	29 407	160	184		
<b>encours de la dette</b>	379 801	2 070	1 076		
annuité	32 721	178	167	12,5	13
fonds de roulement	8 902	49	55		

2005	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	273 402	1 490	1 322		
dont impôts locaux	77 385	422	452	28,3	34,2
dotation globale de fonc.	54 032	294	262	19,7	19,8
dépenses	258 405	1 408	1 194		
dont personnel	124 596	679	590	48,2	49,4
charges financières	15 352	84	41	5,9	3,4
excédent	14 997	82	128		
<b>investissement</b>					
recettes	161 620	881	714		
dont emprunts	24 065	131	167	14,8	23,3
emplois d'investissement	162 409	885	709		
dont équipement	46 912	256	290	28,8	40,8
remboursements emprunts	20 803	113	165	12,8	23,3
excédent brut de fonctionnement	30 292	165	206		
capacité d'autofinancement	25 299				
<b>encours de la dette</b>	383 508	2 090	1 078		
annuité	31 841	174	202	11,6	15,2
fonds de roulement	3 768	21	39		

2006	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	272 064	1 482	1 333		
dont impôts locaux	78 678	429	470	28,9	35,2
dotation globale de fonc.	54 697	298	269	20,1	20,1
dépenses	266 609	1 453	1 204		
dont personnel	129 708	707	608	48,6	50,4
charges financières	20 372	111	43	7,6	3,5
excédent	5 455	30	129		
<b>investissement</b>					
recettes	152 136	829	609		
dont emprunts	20 051	109	125	13,1	20,5
emplois d'investissement	143 497	782	597		
dont équipement	41 928	228	344	29,2	57,7
remboursements emprunts	21 614	118	121	15	20,3
excédent brut de fonctionnement	26 191				
capacité d'autofinancement	15 596				
<b>encours de la dette</b>	381 384	2 078	1 083		
annuité	32 156	175	159	11,8	11,9
fonds de roulement	3 148	17	62		

2007	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	273 696	1 491	1 373		
dont impôts locaux	81 144	442	485	29,6	35,3
dotation globale de fonc.	55 388	302	274	20,2	20
dépenses	261 408	1 424	1 255		
dont personnel	135 638	739	632	51,8	50,3
charges financières	16 210	88	45	6,2	3,6
excédent	12 287	67	118		
<b>investissement</b>					
recettes	131 487	717	613		
dont emprunts	23 981	131	116	18,2	18,9
emplois d'investissement	138 550	755	614		
dont équipement	55 003	300	346	39,7	56,2
remboursements emprunts	24 266	132	120	17,5	19,4
excédent brut de fonctionnement	33 224	181	219		
capacité d'autofinancement	23 168	126	174		
<b>encours de la dette</b>	381 097	2 077	1 078		
annuité	36 453	199	160	13,3	11,6
fonds de roulement	2 214	12	50		

2008	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	273 841	1 492	1 354		
dont impôts locaux	82 850	451	499	30,2	36,9
dotation globale de fonc.	56 460	308	279	20,6	20,6
dépenses	261 351	1 424	1 255		
dont personnel	137 200	748	637	52,5	50,7
charges financières	15 396	84	48	5,8	3,8
excédent	12 489	68	99		
<b>investissement</b>					
recettes	124 325	677	585		
dont emprunts	20 080	109	124	16,1	21
emplois d'investissement	125 608	684	569		
dont équipement	50 302	274	314	40	55,1
remboursements emprunts	20 369	111	110	16,2	19,3
excédent brut de fonctionnement	33 285	181	205		
capacité d'autofinancement	22 653	123	156		
<b>encours de la dette</b>	380 813	2 075	1 091		
annuité	33 477	182	153	12,2	11,3
fonds de roulement	734	4	47		

2009	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	275 083	1 522	1 304		
dont impôts locaux	91 733	507	507	33,3	38,8
dotation globale de fonc.	55 852	309	275	20,3	21
dépenses	263 934	1 460	1 199		
dont personnel	138 299	765	614	52,4	51,2
charges financières	15 233	84	38	5,7	3,1
excédent	11 149	62	105		
<b>investissement</b>					
recettes	102 887	569	552		
dont emprunts	15 994	88	120	15,5	21,6
emplois d'investissement	114 428	633	569		
dont équipement	55 008	304	336	48	59,1
remboursements emprunts	21 921	121	101	19,1	17,8
excédent brut de fonctionnement	38 817	215	195		
capacité d'autofinancement	26 648	147	157	9,6	12,4
<b>encours de la dette</b>	374 868	2 074	1 085		
annuité	33 598	186 137			
fonds de roulement	-5 416	-30	41		



2010	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	304 794	1 707	1 355		
dont impôts locaux	94 723	531	527	31	38,9
dotation globale de fonc.	55 531	311	274	18,2	20
dépenses	280 360	1 570	1 235		
dont personnel	134 912	756	639	48,2	51,7
charges financières	14 300	80	34	5,1	2,7
excédent	24 433	137	120		
<b>investissement</b>					
recettes	133 619	748	531		
dont emprunts	17 400	97	108	13	20,3
emplois d'investissement	124 264	696	521		
dont équipement	45 261	259	264	37,2	54,5
remboursements emprunts	23 154	130	115	18,6	22,1
excédent brut de fonctionnement	49 082	275	216		
capacité d'autofinancement	36 942	207	179		
<b>encours de la dette</b>	385 320	2 158	1 090		
annuité	33 425	187	147	10,9	10,8
fonds de roulement	22 369	325	67		

2011	milliers d'euros	euros par hab.	moyenne strate	ratio %	moy. %
<b>fonctionnement</b>					
recettes	274 981	1 563	1 383		
dont impôts locaux	97 066	552	550	35,3	39,7
dotation globale de fonc.	54 807	312	273	19,9	19,7
dépenses	254 665	1 447	1 258		
dont personnel	135 377	769	650	53,1	51,6
charges financières	15 214	86	37	5,9	2,9
excédent	20 316	115	125		
<b>investissement</b>					
recettes	99 442	565	507		
dont emprunts	12 335	70	99	12,4	19,5
emplois d'investissement	111 283	633	526		
dont équipement	47 114	268	304	42,3	57,8
remboursements emprunts	24 003	136	113	21,5	21,4
excédent brut de fonctionnement	49 511	281	230		
capacité d'autofinancement	35 657	203	190	18,9	16,7
<b>encours de la dette</b>	398 412	2 264	1 080		
annuité	36 978	210	145	13,4	10,5
fonds de roulement	25 721	146	61		

Source : <http://alize2.finances.gouv.fr> comptes administratifs tels qu'exploités au Ministère de l'Intérieur  
Le tableau a été simplifié de façon à résumer la politique financière sans entrer dans les subtilités de la comptabilité.

L'excédent de fonctionnement est un excédent comptable, l'excédent brut tient compte d'autres ressources dont financières et reports. Le tableau complet publie le besoin de financement de la section d'investissement duquel se déduit le résultat d'ensemble en le soustrayant de l'excédent comptable. L'annuité de la dette est en % des produits de fonctionnement. La strate compile les résultats des communes de plus de 50 000 habitants incluses dans une communauté de communes. Une strate des villes de plus de 100 000 h aurait été préférable.

#### 4 - Jovin-Bouchard, généreux donateur

« Saint-Etienne qui avait pensé un instant, par suite du legs Jovin-Bouchard, posséder un hôtel de Préfecture ne lui coûtant rien ou presque rien [...] avait été entraînée à des dépenses aussi considérables qu'imprévues et se trouvait tout d'un coup face à de nombreuses dépenses plus considérables encore si l'Etat exigeait la réalisation des promesses antérieures » (1er juillet 1853, Quantin, maire de la ville, séance du CM). On ne saurait mieux résumer les inconséquences de la politique urbaine au XIX<sup>e</sup> siècle : des ambitions légitimes et des projets parfois utopiques, justifiés par la croissance de la ville, mais des ressources gérées en médiocre boutiquier mal inspiré avec en permanence l'espoir d'économiser, voire d'éviter la dépense par quelque bricolage ou arrangement !

La ville depuis longtemps, dès 1830, souhaite le transfert de la Préfecture et pour appuyer son dossier elle s'engage à en assurer les frais ainsi qu'à offrir une partie de l'Hôtel de ville pour établir les bureaux (CM 23 fev 1834) sinon à construire un hôtel de préfecture, une charge qui devrait pourtant en toute logique revenir au département. L'importance du legs ne saurait toutefois se mesurer à ses seules conséquences financières pour la gestion de la ville, les détails de l'affaire et des procès prouvent que Jovin, ainsi que quelques autres conseillers, avait des projets cohérents et ambitieux. Le legs Jovin (9 oct 1835) est inspiré par cette ambition légitime mais Peyret-Lallier, le maire, refuse de s'engager trop rapidement au motif de la prudence fiscale, les dépenses excédant largement les ressources de la ville : « si le conseil eût pris le temps d'étudier le projet, il aurait reconnu les inconvénients [...] l'accroissement des dépenses [...] et l'avantage d'en ajourner l'exécution » (presse de 1842 puis brochure de 1852, AM 2M 37). Il démissionne. Son successeur, Deprandière - un des légataires de Jovin - accepte en espérant compléter par un emprunt le capital espéré, mais manifestement insuffisant. Son programme s'élève à 3,4 millions de F obtenus en partie par un emprunt de 1,8 million. Sur ce dernier point, et la polémique est très vive, comme une commission municipale conclut à un ajournement il s'estime, lui aussi, désavoué et démissionne. Son successeur accepte - enfin ! - les clauses du legs (9 nov, approuvé par ordonnance royale du 10 mars 1836).

Certains opposants exposent des motifs plus politiques. Selon eux le programme de la mairie ne répond pas aux besoins les plus urgents et les plus nécessaires au développement de la ville ainsi qu'aux besoins vitaux de ceux qui, par leur travail et leurs contributions à l'octroi, apportent le plus à la richesse urbaine : l'eau, les lavoirs et bains, le marché couvert, la voirie seraient plus utiles que des monuments ostentatoires. Une brochure de 1840 parle à ce propos « d'oubli inconcevable ». D'un point de vue purement urbanistique il est cependant indispensable de donner un squelette à une ville, jusque là informe, en s'appuyant sur les points forts que sont avenues, larges rues, monuments et équipements publics. Dilemme récurrent des politiques plus que des aménageurs : où se situe l'équilibre entre satisfaire les besoins du quotidien et investir dans des travaux dont l'intérêt ou la rentabilité sont lointains voire incertains ? Certes la ville avait connu un programme, celui de Salichon (maire en 1817 - 19) appliqué par H.Royet mais on en était loin.

De fait, sommée en 1837, date butoir pour le début des travaux, d'exécuter les clauses du testament, la ville recule maintenant devant la dépense probable. Quand en 1838 Deprandière présente son programme la préfecture figure pour 400 000 F alors que le legs lui en affecte 100 000 et que le devis, évidemment, ne cesse de s'élever de 464 000 à 530 000 F puis plus de 630 000. En réalité la facture finale sera encore plus lourde : en oct 1855 l'architecte Boisson l'estime à 780 000 F. Les légataires menacent de caducité la succession (dont ils pourraient

alors disposer ?), la ville réclame son dû pour au moins acheter les terrains ce que les légataires contestent aussi, ce type d'achat n'étant pas explicitement prévu par le testament ! puis ils prennent conscience de la difficulté et soucieux de ne pas avoir à exécuter eux-mêmes de tels travaux si la ville renonçait, deviennent alors favorables à une négociation que leur autorise le testament. Une transaction entamée par Jovin-Deshayes, maire pour peu de temps car probablement désigné à cet effet, est approuvée en conseil municipal (août 1842) par 17 voix contre 10. Elle aboutit au traité du 7 octobre 1843 signé par Tézenas successeur de Jovin-Deshayes et les comptes ne seront apurés qu'après 7 versements, le dernier ayant lieu en 1861 ! Le legs est évalué à 568 934 F (le capital étant placé à 4% la liquidation montera à 641 000F) et un délai de 5 ans est fixé pour achever la construction de la préfecture dont le plan est approuvé en juillet 1844 par le Conseil des Bâtiments. La ville peut acheter les terrains du clos Giraud, ceux du futur cours Jovin et ceux de l'Heurton. Le reste des clauses est abandonné sans difficultés. L'imbroglio des dispositions testamentaires - que j'ai simplifié ! - est à peu près dénoué, la pression des légataires de Jovin et de leurs partisans l'a emporté sur la prudence traditionnelle des édiles.

## 5 - Le coût des barrages et de l'adduction d'eau, une estimation

L'aqueduc des sources : captage des sources 350 000 F ; aqueduc 1,08 million ; terrains 750 000 F ; distribution urbaine 920 000 F ; divers 110 000 soit plus de 3 millions de F. En fait il faudrait ajouter encore quantité de dépenses non attribuées directement à la question de l'eau, un seul exemple 700 000 F pour les études préliminaires en 1856 sans oublier le matériel, l'entretien, les imprévus etc. et les achats de forêts qui se poursuivent de nos jours.

Les barrages : La ville a payé intégralement les trois ouvrages à l'exception d'une subvention infime de l'Etat à la fin du Second Empire (570 000 F). Pour le Gouffre d'Enfer d' il est prévu 1,3 million en 1860 (barrage seul) mais 3,190 selon les ingénieurs en ajoutant les travaux connexes et les indemnités. Le projet complet est estimé à 4,291 millions en 1865. (le Pas de Riot revient à environ 2,5millions)

En renonçant à un nouveau système de distribution de l'eau qui coûterait un demi million de F la ville pourrait financer à hauteur de 2,295 puis, refaisant ses calculs, le maire pense pouvoir aller quand même à 2,6 M si nécessaire. Mais entre temps les prix augmentent, notamment les terrassements, il faut en réalité trouver au moins 3 millions de F. On augmente alors les droits d'octroi en votant un "décime exceptionnel" d'octroi (10%) et un impôt spécial affecté aux eaux soit 5% sur les contributions locales, de durée limitée.

Le plus important a toutefois été l'indemnité de 2,150 millions payée aux usiniers, après un long procès, pour le rachat de leur droit à l'eau du Furan ! Total 10,43 probablement un peu sous-estimé car de nombreux travaux sont passés légalement ou non dans d'autres rubriques. Le Lignon a coûté encore beaucoup plus.

En 1904 L dans le bilan de son mandat le maire Ledin estime à 11 M le coût global des approvisionnements en eau. L'effort est considérable mais il a été prioritaire car l'eau est absolument indispensable au développement industriel et démographique, la plupart des autres investissements sont réduits voire sacrifiés. En 2013 la ville est en mesure de venir en aide aux communes de toute l'agglomération y compris dans le sud de la plaine du Forez en dehors de celles déjà alimentées en périphérie.

La charge sur la dette, les emprunts : de 1824 à 1865 la ville emprunte 8 millions de F dont environ 4 vont aux travaux d'adduction et d'assainissement.

Il est prévu deux emprunts d'un total d'un million pour le barrage du Gouffre d'Enfer, mais en fait sont empruntés 2,3 M en 1859 et 2 M en 1863 à 4,5%, durées 5 et 12 ans. En 1873 on emprunte 2,3 M, soit les recettes ordinaires d'une année, pour le Pas de Riot qui vient de s'ajouter au Gouffre d'Enfer.

Dans son rapport du 4 mai 1858 Faure - Belon, le maire, propose de financer par des emprunts pour un total de 2,3 millions. Ce qui sera fait auprès de la Caisse des Dépôts pour 1,289 million et par des obligations placées dans le public pour 1,011 million suite à l'approbation des travaux par le Conseil d'Etat le 25 février 1858 (emprunt autorisé le 9 mai 1859). La ville se libèrera par une taxe de 10% sur l'octroi dite "décime exceptionnel" et 5 centimes extraordinaires pendant 10 ans ; malgré tout il faudra encore emprunter 2 millions (autorisation du 22 avril 1863) car la facture n'a cessé d'augmenter et dépasse 4 millions. D'autres emprunts suivront. La ville a consenti des efforts financiers considérables - un total de plus de 50 millions entre 1858 et 1939 - pour s'assurer des ressources en eau potable alors qu'elle était très économe, voire réticente à investir. Le plus remarquable c'est qu'à 570 000 F près - la contribution de l'Etat - ce sont les Stéphanois qui ont financé, en prêtant de l'argent à la ville, en payant l'octroi et quelque'autre impôt local. On peut les remercier !

De 1899 à 1937 il y a 7 emprunts d'un total de 61,410 millions dont 39 rien que pour 1936 et 1937 et d'autres ont suivi puisque c'est sous la municipalité Durafour qu'on a terminé Lavalette et l'usine de Solaure.

La dépense totale est imposante, c'est par exemple 40% des encours d'emprunts en 1939, on ne lésine pas pour l'eau. Si on avait vu trop grand par rapport au développement de la ville cela lui a garanti la marge actuelle en cas de sécheresse et la possibilité de vendre de l'eau à un grand nombre de communes périphériques ou de les aider en cas de pénurie.

## 6 - Le maire et son territoire

### Aménager une ville de montagne

Si on en croit un maire, Barrallon, « Saint-Etienne s'est développée, contrairement aux lois naturelles, dans un vallon étroit et sur un cours d'eau qui n'est pas en rapport avec l'accroissement de la population ; on trouverait difficilement ailleurs de semblables conditions » (conseil municipal, session de novembre 1893). En peu de mots et malgré une conception assez naïve du déterminisme en géographie, voilà un aspect des difficultés de la gestion municipale fort bien exposé. Mais ce site difficile est aussi l'occasion d'exprimer une certaine fierté, c'est ainsi qu'à la question d'une personnalité canadienne en visite : « où sont les Cévennes ? », un autre maire, L Soulié, répond : « au bout de la rue ». Le visiteur convint que le voisinage de la grande montagne hérissée de sapins géants n'était pas la moindre originalité de Saint-Etienne ("L'illustration économique et financière", 8 oct. 1927).

Car nous sommes dans une ville de montagne, non seulement par son altitude moyenne de 5 à 600 m mais aussi par ses horizons de collines, ses lointains ouverts sur quelque suc du Velay ou la longue plate-forme des Monts du Forez et surtout par le millier de mètres dont le Pilat la surplombe. Elle s'encastre dans une grande cuvette encombrée de collines, aux rues étroites

voire coupées par des escaliers. Que la perspective d'une rue butte sur une pente verdoyante étonne le visiteur et le site déconcerte toujours.

La vallée du Furan est la plus importante et la plus fermement dessinée de celles qui résultent d'un déblaiement inégal de cette dépression ; elle est souvent à environ cent mètres sous les sommets voisins. Dès la confluence avec le Furet elle s'ouvre, au sud, sur un millier de mètres de largeur, c'est à peu de détails près l'axe méridien de la ville contemporaine. Sa forte pente est peu visible car dissimulée par le paysage urbain. En effet de Bellevue, au sud, jusqu'à la Terrasse, au nord, on descend de 570 à 480 m en un peu moins de 6 km. Jusqu'aux abords du centre-ville la partie méridionale est la plus découpée, les altitudes sont élevées, les pentes fortes, les vallées étroites, le cloisonnement par les collines le plus accentué à l'exception de la petite plaine de Champagne. Au nord la vallée s'élargit, les surfaces planes sont plus étendues comme à Méons et le Marais et depuis Carnot jusqu'à la Terrasse, les passages entre les collines plus faciles. Mais, au fait, combien de collines ? Montmartre, Beaubrun, Montaud à l'ouest ; Métare, Villeboeuf, Mulatière, Crêt de Roc à l'est connues autrefois aussi sous les noms de Mont d'Or, Sainte Barbe, Croix Courette, Heurton. Montreynaud s'y est ajoutée mais Saint-Priest ?

La voix populaire en accorde sept à la ville, comme à Rome ! Libre à vous de les chercher, de les compter, selon que vous les incorporerez à la ville ou non, selon que vous dédoublez telle ou telle, le résultat confortera ou non la légende. Qu'importe, en la matière c'est la légende qui fait foi. De toute façon elles ont été la source de nombreuses difficultés ; elles le sont toujours. En 1866, le conseil municipal constate : « le déplorable état de la colline Sainte Barbe [...] très escarpée, ravinée par les eaux, difficilement accessible, elle devient impraticable en hiver à cause des glaces, et, par les orages d'été elle est convertie en véritable torrent qui précipite les eaux de la montagne sur la place Sainte Barbe et dans les rues adjacentes » ; on a même imaginé un tunnel pour le chemin de fer sous le Crêt de Roc, au coeur de la ville. Quant aux urbanistes contemporains ils ont fort à faire pour organiser la circulation dans ce site étroit et s'évertuent pour donner un peu d'épaisseur à une ville trop allongée et qui n'a pas eu de centre aisément repérable. Les ingénieurs du XIX<sup>e</sup> ont eu bien des difficultés pour y établir les réseaux d'eau potable ; par contre l'assainissement a profité d'un bon drainage qui emportait les immondices et déchets de toute nature jusqu'à la Loire. Malheureusement par le Furan qu'il a fallu, il y a peu, épurer en le déconnectant des égouts et en le remplaçant par de grands collecteurs. Le climat n'a pas facilité lui non plus la vie quotidienne des Stéphanois.

Un climat de tonalité fraîche, peu marqué par les douceurs océaniques, rude, fortement influencé par notre position à l'intérieur des terres et par l'altitude. Au surplus la ville est adossée au Pilat, exposée au nord. Saint-Etienne n'atteint que 1°5 de moyenne pour janvier et 18°8 pour juillet avec une moyenne des températures les plus basses de - 2° en janvier. Les précipitations comportent de fréquentes mais irrégulières chutes de neige, en moyenne 27 jours par an et d'au moins 2 cm au sol. Aussi la mairie n'a jamais cessé de rappeler aux riverains leurs obligations de déneigement alors que son coût pèse de plus en plus dans le budget.

En somme des conditions naturelles contraignantes toutefois sans excès catastrophiques.

Les Stéphanois ont pu bâtir peu à peu, en fonction de leurs activités tout en jouant sur la diversité des éléments tant topographiques que climatiques. Comme partout à la simplicité de l'organisation originelle se superpose donc la grande variété des solutions adoptées

successivement. La très petite ville accrochée au bas de la colline de Sainte-Barbe a d'abord dominé les champs et les prés du Furan - mais aussi ses marécages qui ont longtemps subsisté - profitant d'une excellente exposition au sud-est, à l'abri des vents et des brouillards. Puis elle s'est orientée, d'est en ouest, au long du chemin de Lyon et au bord du Chavanelet, affluent du Furan, avec les ateliers des armuriers (Chavanelle) ou des forgeurs et quincailliers tout en progressant sur le vieux chemin du Puy (la rue Beaubrun). Elle s'est ensuite glissée entre les reliefs du sud et a utilisé pour ses ateliers l'eau et la force des affluents du Furan, toujours dans les parties basses de la dépression où elle a rejoint le site de l'abbaye de Valbenoîte. C'est seulement avec les ateliers des passementiers et une forte croissance de population au XIX<sup>e</sup> qu'elle s'est risquée au flanc des collines qui restaient libres, à la recherche d'espace, de lumière et loin des fumées toutefois sans occuper les sommets trop mal exposés où prirent place les cimetières ! Ce faisant elle a absorbé au passage des lieux anciennement habités mais jusqu'alors à l'écart, très souvent la base des quartiers traditionnels.

Un renversement total de son orientation est intervenu pendant le premier tiers du XIX<sup>e</sup> lorsque furent libérés par la vente des biens du clergé de vastes terrains au nord et au sud de la place du Peuple. L'exploitation de la houille et la sidérurgie ont occupé ensuite des terrains plats, mais mal drainés, vers le nord-est et l'ouest. Ce mouvement de bascule, qui se fit assez lentement, est marqué par l'ouverture entre 1792 et 1832 d'une très longue voirie méridienne, la Grand'rue, et la création sur ce nouvel axe des places de l'Hôtel de Ville, Marengo (J Jaurès) et Badouillère (A France) et un peu à l'écart des Ursules. L'espace commence à manquer et si on a pu autrefois abandonner les sommets des collines aux jardins ou aux cimetières, on s'y risque de plus en plus malgré leur climat ou les fortes pentes de leurs accès. La ville a maintenant occupé la totalité de la dépression et en déborde largement. Nous sommes bien loin de la petite bourgade des débuts après une longue conquête de ses nouvelles frontières.

## Sources

**1** - Comptes administratifs, Archives municipales (AM) 2L  
 Délibérations du conseil municipal (AM) 1 D  
 Bulletin municipal (AM) 9 C (collection incomplète)  
 Conseil des adjoints (AM) 6D 7  
 Commissions municipales (AM) 6D 29

Parmi les rapports de gestion et compte-rendus de mandat les plus intéressants ceux de :  
 Faure-Belon pour le Second Empire (AM) 9 C1 - 7  
 V Duchamp "Situation financière de la ville de Saint-Etienne" juin 1884, Bibliothèque municipale (BM)  
 J Ledin "Rapport sur la gestion municipale de 1900 à 1904", 1904, BM  
 J Neyret "Situation financière de la ville de Saint-Etienne" 1908, BM  
 Bulletin municipal avril 1935 "Rapport sur la gestion de la ville depuis 1930"  
 La dette de la ville en 2010, mairie Saint-Etienne

**2** - pour la période 1971 à 1992 : archives municipales, versements récents non classés

**3** - La Documentation française : Observatoire des finances locales

#### 4 - rapports de la Cour Régionale des Comptes ([crc.rhone-alpes@ra.ccomptes.fr](mailto:crc.rhone-alpes@ra.ccomptes.fr))

Domaine des interventions économiques et situation financière de la ville de Saint-Etienne de 1989 à 1995.

Rapport d'observations définitives, commune de Saint-Etienne, gestion de l' « eau et assainissement » 1995 à 2001

Rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Saint-Etienne 2004 à 2009

Réponses données aux rapports par la commune de Saint-Etienne

#### 5 - Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des collectivités locales, Département des statistiques ([www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr))

Bulletin d'informations statistiques Etudes de cas

La situation financière des collectivités locales en 1996

Les finances des collectivités locales en 2012

#### 6 - [www.wikiterritorial.cnfpt.fr](http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr)

## Bibliographie

### 1 - Thèses, DES

A Martourey : « Formation et gestion d'une agglomération industrielle au XIX<sup>e</sup>, Saint-Etienne de 1815 à 1870 » thèse, 5 volumes, 1437 p., Bibliothèque municipale

J Meaudre : « La poussée urbaine à Saint-Etienne 1815 - 1872 » DES Lyon, 1966

A Vant : « Imagerie et urbanisation » 660 p , Thèse, Centre d'études foréziennes, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 1981

C Cretin : " Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne. Plaidoyer pour un pays urbain", 394 p, Etudes Foréziennes, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 1995.

G M Thermeau : « A l'aube de la révolution industrielle ; Saint-Etienne et son agglomération » 446 p, Thèse, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2002.

### 2 - Ouvrages

E Fournial (sous la direction de) : « Saint-Etienne ; histoire de la ville et de ses habitants » 428 p, Horvath, Roanne 1976

J Merley (sous la direction de) : « Histoire de Saint-Etienne » 318 p, Privat, Toulouse, 1990

« F Dubanchet ; Saint-Etienne par cœur » Entretiens avec Y Espagnet, Edi Loire, 1994

F Dimier : « Politiquement incorrect... », 1997, chez l'auteur

C Soleil : « La pierre et l'encre ; un défi pour Saint-Etienne » Actes graphiques, 2006

F de Gravelaine : « Saint-Etienne, un territoire se réinvente », D Carre éditeur, 2012

## 1 - Tableaux première partie

Structure du budget municipal pendant le Premier Empire	p 17
Le budget de 1819	p 19
Quelques données financières	p 23
A - De 1806 à 1830	
B - De 1831 à 1849	
C - De 1850 à 1870	
L'octroi dans les recettes ordinaires (1822-1851-1869)	p 26
De 1820 à 1870 rappel de quelques données et ratios par habitant	p 29
Les emprunts de 1824 à 1865	p 32
Les engagements annuels de la ville de 1865 à 1875	p 33
Budget de 1856	p 35
Le compte administratif de 1860	p 36
La trésorerie de 1870 à 1891 (F courants)	p 50
La trésorerie de 1892 à 1914 (F courants)	p 51
L'octroi de 1860 à 1914	p 53
Recettes et dépenses en F courants (1870 à 1893)	p 57
Recettes et dépenses en F courants (1894 à 1914)	p 58
L'octroi de 1915 à 1939 (recette brute arrondie au F)	p 62
Composition simplifiée des recettes ordinaires (RO) F constants et courants (1871 - 1928)	
et attributions de l'Etat 1920 - 1934	p 62
Subventions et attributions de l'Etat 1920 - 1934	p 65
Le chômage dans le primitif et le compte administratif de 1932	p 67
Principaux postes des dépenses ordinaires, en %. (1918 - 1939)	p 71
Les emprunts de 1919 à 1940 (francs constants, base 1914)	p 73
La trésorerie de 1915 à 1940 (en F constants base 1914)	p 76
Recettes et dépenses en F courants de 1914 à 1940	p 78
Recettes et dépenses en F constants ( base 1914) de 1914 à 1940	p 79

## graphiques

Population et ressources fiscales de 1801 à 1870	p 22
Recettes et dépenses (octroi et population) de 1860 à 1914	p 59
La trésorerie de 1870 à 1914	p 59
La trésorerie de 1914 à 1940	p 80
Recettes et dépenses en F constants de 1914 à 1940	p 80

## 2 - Tableaux deuxième partie

Mécanisme budgétaire contemporain, simplifié	p 98
Dépenses d'investissement (1966 à 1976)	p 100



Structure des dépenses d'équipement en % (1966 à 1976)	p 100
L'investissement en 1976, principaux chapitres	p 101
Evolution de divers types de dette 1989 - 1992	p 107
Ratios d'endettement 1988 - 1995	p 107
Les comptes administratifs de 1987 à 1992	p 110
Compte administratif de 1995	p 115
Le fonctionnement (2000 - 2009)	p 120
L'investissement, l'emprunt (2000 à 2010)	p 122
Budget de 2008	p 123
Saint-Etienne-Métropole	p 126
La dette risquée en 2010	p 131
Budget 2011	p 132
Comptes administratifs 2008 et 2011	p 134
Epase : établissement public d'aménagement de Saint-Etienne	p 146

En annexe : les comptes administratifs de 2000 à 2011, données et analyse

### 3 - Tableaux des principaux équipements :

Premières et modestes réalisations 1792 - 1843	p 42
Etablir les reseaux de la ville moderne	p 45
Equiper la ville industrielle 1846 - 1872	p 47
Derniers équipements, la ville du XIX <sup>e</sup> 1874 - 1935	p 77
La ville contemporaine (1945 - 1975)	p 138
Un nouveau départ pour la ville (1975 - 1994)	p 143
Une mutation en cours (1995 - 2013)	p 147

### Cartes

1 - principales étapes de la croissance du territoire communal (1790 - 1843 - 1855 - actuel)	p 9
2 - les étapes de l'intercommunalité (1885 - 2001 - 2005 - 2013)	p 91
3 - croquis de repérage	p 149

## Table des matières

première partie : de la Révolution à la seconde guerre mondiale

Avant-propos p 3

Une longue extension territoriale p 4

Ses implications avec la question financière

**Une très ancienne revendication**  
**Enfin une ville, et une ville préfectorale !**  
**Vellités d'organisation : les années 1920-1940**

« le budget de chaque commune est proposé par le maire » (art.145, loi communale de 1884) p 10

Le budget : des règles simples, une utilisation parfois subtile p 10  
 Sagesse stéphanoise ?

Premières armes p 15

**Balbutiements**  
**Comme le carnet recettes-dépenses d'un ménage ?**  
**Modestie et réalisme des budgets pendant la Restauration**

De la Restauration à la fin du Premier Empire une vue cavalière p 20

**Un budget enfin à la mesure d'une activité croissante**  
**Recettes, dépenses, en constante croissance**  
**L'octroi, un impôt inégalitaire, une facilité de financement**  
**Le budget ordinaire en route vers le déséquilibre ?**  
**La priorité : des équipements, des bâtiments publics**  
**L'emprunt pierre de touche de la politique financière**

Une nouvelle façon de gérer p 34

**Le budget et le compte administratif de 1856**  
**Le volontarisme des années 1860**

Les années décisives, la fondation d'une nouvelle ville, 1790 - 1840 p 39  
 La ville industrielle, l'épuisante course aux équipements p 43  
**Une idéologie pour l'action municipale : le libéralisme, parfois tempéré**  
**Beaucoup est accompli, encore plus reste à faire**

Les finances d'une grande ville ouvrière (1870 - 1914) p 49

Après des débuts prometteurs, une fin de siècle difficile p 49

**Le baromètre des finances : la trésorerie**  
**Jusqu'à la crise des années 1880 la montée en puissance des finances**  
**communales**  
**Une situation de plus en plus précaire jusqu'à 1914**

Le périlleux entre-deux-guerres p 61

La quête de nouvelles ressources p 61

**La multiplication des centimes communaux**  
**Des taxes, encore des taxes, toujours des taxes**  
**L'Etat met la main à la poche**

Soucis nouveaux, dépenses nouvelles p 65

**Nouveaux champs d'action**  
**Les transports en commun, une dépense sociale**  
**Une charge pesante celle du chômage**

La gestion financière : un travail de Sisyphe p 70

**L'emprunt : indispensable, coûteux mais supportable**  
**L'eau : la priorité des priorités**  
**Des maires optimistes, des bilans mitigés**

## Deuxième partie : de 1945 à nos jours

### Des finances en question

Saint-Etienne est morte, vive Saint-Etienne	p 83
La reprise du mouvement d'expansion en 1969 - 1972	p 83
<b>Des associations raisonnables</b> <b>Le cas extraordinaire de Saint-Victor-sur-Loire</b>	
Un autre espace de coopération : Saint-Etienne Métropole	p 86
<b>Double déception, une affaire mal engagée</b> <b>D'une petite communauté de commune à la grande nébuleuse urbaine</b>	
une autre gestion pour une autre ville	p 93
l'amorce d'un changement	p 93
<b>Le compte administratif de 1950</b> <b>La règle du jeu change</b>	
après la crise de 1975, les limites d'un système ?	p 99
<b>Le prix du modernisme : un renversement des anciennes priorités</b> <b>Premiers accrocs</b>	
Depuis 1982 une ville libre de s'endetter mais une ville aux abois	p 104
<b>Investir à tout prix</b> <b>Une tentative de freinage ?</b> <b>« revaloriser le fonds de commerce »</b> <b>Un impôt sur l'eau ou un emprunt déguisé ?</b> <b>Les nombreux avatars d'une société de transport</b> <b>Embrouillaminis ; irrégularités ?</b> <b>Une rupture inévitable</b>	
Les années de tous les dangers : de 1995 aux emprunts « toxiques »	p 119

**La moindre des économies peut contribuer au maintien des bénéfices...**  
**Une gestion habile pour des résultats mesurés**

Dernières péripéties p 125

**La dette toujours renouvelée pour financer l'investissement**  
**Les collectivités piégées**  
**L'ingéniosité des financiers**  
**Vers un nouveau départ**

Une longue histoire qui n'est pas achevée p 135

Des maires urbanistes p 137

Bâtir, équiper, aménager : un effort considérable p 137

L'impérieuse nécessité d'un plan qui ne verra jamais le jour... p 139

Modifier l'image donnée par Saint-Etienne p 140

Un nouvel avatar de Saint-Etienne apparaît...une fois de plus p 140

Transitions, hésitations

Grand projet de ville, Projet urbain : de nouvelles approches de l'urbanisme p 144

Pour conclure p 151

Annexes p 160

1 - Les maires de Saint-Etienne depuis 1944

2 - Quelle fiscalité locale chez nos voisins ? la place de la France

3 - Les comptes administratifs de 2000 à 2011, analyse

4 - Jovin-Bouchard, généreux donateur

5 - Le coût des barrages et de l'adduction d'eau, une estimation

6 - Le maire et son territoire

Sources, bibliographie p 173

Tableaux, cartes et illustrations